

Canada. Dept. of Consumer and Corporate Affairs.

[General publications]

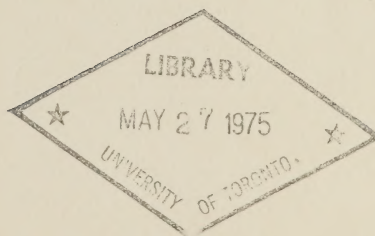
[G-16]



CA1  
RG  
1970  
B16


3 1761 11709436 7

# Background Papers for the Bankruptcy and Insolvency Bill



Consumer and  
Corporate Affairs

Consommation et  
Corporations



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117094367>

---

# **Background Papers for the Bankruptcy and Insolvency Bill**

---



## TABLE OF CONTENTS

<i>Part</i>	<i>Bill Section No.</i>	<i>Topic</i>	<i>Page</i>
		INTRODUCTION	5
I	1- 10	INTERPRETATION	5
		PRESENT LAW	5
		PROPOSED LAW	5
II	11- 62	ADMINISTRATION	6
		GENERAL	6
		PRESENT LAW	6
		<i>Superintendent of</i>	
		<i>Bankruptcy</i>	6
		<i>Official Receiver</i>	7
		<i>Courts</i>	7
		<i>Trustee</i>	7
		<i>Creditors</i>	7
		PROPOSED LAW	7
		<i>General</i>	7
		<i>Superintendent</i>	8
		<i>Bankruptcy Administrator</i>	
		<i>(former Official Receiver)</i>	8
		<i>Courts</i>	9
		<i>Trustee</i>	9
		<i>Creditors</i>	9
III	63- 89	ARRANGEMENTS FOR THE CONSUMER DEBTOR	10
		PRESENT LAW	10
		PROPOSED LAW	10
		<i>Arrangements</i>	10
		<i>Arrangement by Way of</i>	
		<i>Extension</i>	11
		<i>Arrangement by Way</i>	
		<i>of Composition</i>	11
		<i>Secured Creditors</i>	11
		<i>Rehabilitation of</i>	
		<i>the Debtor</i>	11
		<i>Consequences of Default</i>	12
IV	90-125	COMMERCIAL ARRANGEMENTS	12
		PRESENT LAW	12
		PROPOSED LAW	13
		<i>Notice of Intention</i>	13



		<i>Persons Entitled to Make a Proposal</i>	13
		<i>Required Provisions of a Proposal</i>	13
		<i>Duties of the Trustee</i>	14
		<i>Formulation of Proposals by Court</i>	14
V	126-223	<b>BANKRUPTCY</b>	14
		<b>PRESENT LAW</b>	14
		<i>Commencement of Bankruptcy Proceedings</i>	14
		<i>Stay of Proceedings</i>	14
		<i>Exempt Property</i>	15
		<i>Discharge of the Bankrupt</i>	15
		<i>Avoidance and Review of Transactions</i>	15
		<b>PROPOSED LAW</b>	15
		<i>Commencement of Bankruptcy Proceedings</i>	15
		<i>Stay of Proceedings</i>	16
		<i>Exempt Property</i>	16
		<i>Discharge of the Bankrupt</i>	16
		<i>Directors and Officers of Corporations – Liability and Discharge</i>	17
		<i>Avoidance and Review of Transactions</i>	17
		<i>Leases of Real Property</i>	18
VI	224-307	<b>ARRANGEMENTS AND BANKRUPTCY</b>	18
		<b>PRESENT LAW</b>	18
		<i>Claims Against an Estate</i>	18
		<i>Release of Debts</i>	19
		<i>Claims of Secured Creditors</i>	19
		<i>Scheme of Distribution</i>	19
		<i>Meetings of Creditors</i>	19
		<b>PROPOSED LAW</b>	20
		<i>Claims Against the Estate</i>	20
		<i>Release of Debts</i>	20
		<i>Claims of Secured Creditors</i>	20
		<i>Protection Wage Earners</i>	20
		<i>Scheme of Distribution</i>	20
		<i>Meetings of Creditors</i>	21

VII	308-318	STOCKBROKERS	21
		PRESENT LAW	21
		PROPOSED LAW	22
VIII	319-341	INSURANCE COMPANIES	23
		PRESENT LAW	23
		PROPOSED LAW	24
IX	342-346	RECEIVERSHIPS	25
		PRESENT LAW	25
		PROPOSED LAW	26
X	347-372	OFFENCES	26
		PRESENT LAW	26
		PROPOSED LAW	27
XI	373-399	COURTS AND EVIDENCE	27
		PRESENT LAW	27
		PROPOSED LAW	28
XII	400-410	GENERAL AND TRANSITIONAL	28
		PRESENT LAW	28
		PROPOSED LAW	29





## BACKGROUND PAPERS FOR THE BANKRUPTCY AND INSOLVENCY BILL

### INTRODUCTION

Enacted in 1949, the present Bankruptcy Act was amended in 1966, principally to enlarge the scope of the investigative powers of the Superintendent of Bankruptcy, to make more strict the rules relating to fraudulent preferences, and to add a new Part X concerning the Orderly Payment of Debts. Also in 1966, the government set up a Study Committee to review the bankruptcy system as a whole and to prepare a report recommending further amendments to the bankruptcy law.

The Study Committee's Report was submitted to the Minister of Consumer and Corporate Affairs in 1970 and was then widely distributed for comment. The Report recommended that the government, instead of making further amendments to the Act, present an entirely new bill that would contain more effective substantive rules and more efficient procedures, and that would integrate all federal insolvency laws in the one act. In the light of the Study Committee's Report and the comments received on it, the responsible officials of the Departments of Consumer and Corporate Affairs and Justice draftsmen have prepared the present Bill.

Concurrently with the preparation of the new Bill, the Bankruptcy Branch proceeded to implement a number of policy and administrative changes recommended in the Study Committee's Report that could be effected under the existing law. The Branch set up field bankruptcy offices in major centres across Canada, completed its program to substitute full-time bankruptcy officers as official receivers in place of the former court officials, and implemented a new program to make it possible for consumer debtors having

few assets to invoke the bankruptcy process as a solution to their debt problems.

These interim measures have better enabled the Bankruptcy Branch to administer the approximately 3,000 commercial bankruptcies and 6,500 consumer bankruptcies that occur in Canada each year. Nevertheless the system created by the present Bankruptcy Act is still unnecessarily complicated, cumbersome and costly. It would almost certainly be inadequate to enable effective administration of the increased number of consumer arrangements projected to be made under the proposed law.

The proposed Bill is designed to remedy these problems. The policies set out in the Bill are described and compared part by part with the present law in the following summary.

### PART I — INTERPRETATION

*(Sections 1–10)*

#### PRESENT LAW

Because it touches on all aspects of the law, the bankruptcy law includes within its scope a great many concepts and necessarily employs an extensive, specialized vocabulary. Although the present Bankruptcy Act contains some twenty-five definitions and a number of rules concerning related persons, because of a lack of precision in the language used, many of its substantive provisions remain unclear.

#### PROPOSED LAW

Part I of the Bill sets out roughly twice as many defined terms with a view to reconciling a

number of related civil law and common law concepts, clarifying a number of ambiguities that exist under present law, and condensing considerably the text of the Bill. The Bill also attempts to simplify and clarify the complicated rules defining related persons that are contained in the present Act.

Although a conscious effort was made not to embody substantive rules in defined terms, for the sake of drafting brevity — and to minimize ambiguity — it was found necessary to describe expressly in Part I a number of concepts. An important example is the declaration of what constitutes a “conflict of interest”. Even more important are the refinements of the concepts “insolvent”, and “ceased to pay his debts generally as they become due”, which have been cast to make clear that it is a debtor’s state of insolvency alone that makes the bankruptcy law applicable. Thus there will be no need, as under present law, to prove in addition to insolvency an “act of bankruptcy”, an archaism in the law carried over from the time when application of the bankruptcy law connoted punishment for a specified breach of commercial morality. To underline both their complexity and their importance throughout the Bill these concepts are set out in distinct sections.

The Bill also includes a definition of the concept of “security interest”, which in effect abrogates the title or lien theories that still exist in a number of Canadian jurisdictions, and substitutes instead a functional test, similar to that of the Ontario Personal Property Security Act, which, to determine a creditor’s rights in property of a debtor, requires a court to scrutinize the real nature of the transaction between the debtor and secured creditor irrespective of any reservation of ownership in the creditor. The generic concept of a security interest will render it impossible for creditors to escape the application of the bankruptcy law simply by characterizing their transactions with the debtor as leases or conditional sales.

## PART II — ADMINISTRATION

(Sections 11 – 62)

### *General*

The specific objectives of the federal bankruptcy law are quite straightforward: to provide an effective means to collect and liquidate a debtor’s assets; to ensure equitable distribution of the proceeds realized from those assets among the creditors of the debtor; and, where feasible, to rehabilitate the debtor as a useful member of the community. In short, the bankruptcy law aims to maintain a reasonable balance of interests among debtors, creditors and the public generally. But in order to achieve these objectives the bankruptcy law may affect legal institutions that exist in both the civil and common law systems and modify them to a certain extent.

The bankruptcy law is therefore inherently complicated. It sets out a large number of substantive rules concerning the respective property and contractual rights of creditors among themselves and in relation to the debtor. These rules are, however, only ancillary to the central purpose of the bankruptcy law, which is to set up a uniform, effective administrative system to deal with the affairs of insolvent debtors. It is for this reason that the administrative structure embodied in the bankruptcy law is correctly characterized as the foundation of the bankruptcy system.

The five principal elements of this administrative structure are the Superintendent of Bankruptcy, the official receiver (called the “Bankruptcy Administrator” in the Bill), the courts, the trustees, and the creditors.

### PRESENT LAW

#### *Superintendent of Bankruptcy*

At the centre of the administrative structure is the Superintendent of Bankruptcy, who is responsible to make recommendations in respect of the licensing of trustees, to direct audits and to



evaluate the performance of trustees, to maintain surveillance over estates, to detect any improper or unlawful acts, to investigate suspected offences against the Bankruptcy Act or any other federal statute, and to administer the small debtor program that was begun in 1972. Since 1966 the Department of Consumer and Corporate Affairs has set up regional and local bankruptcy offices in major centres across Canada through which the Superintendent carries out most of his estate surveillance, detection, investigation and small debtor administration functions.

### *Official Receiver*

Although an insolvent debtor may initially seek advice from a trustee or a lawyer, his first formal contact with the administrative process is with the official receiver. Official receivers are appointed by the Governor-in-Council for each bankruptcy division (province) and are officers of the court. The duties of the official receiver are to accept the debtor's assignment, to appoint the trustee in the estate and to set an estate bond to be filed by the trustee, to chair the first meeting of creditors in bankrupt estates, and to examine the debtor in respect of his affairs.

### *Courts*

In addition to the judicial function of resolving conflicts in adversary proceedings, the Act imposes responsibility on the Court to distinguish between the unfortunate debtor and the con-ning one, and accordingly to exercise its power to release or discharge the debtor from his debts and from his status of bankrupt. The Court is also required to tax the accounts of trustees and solicitors acting for the estate and to perform other tasks which are primarily administrative rather than judicial in nature. Generally, the registrar of the Court conducts most of the non-contentious business.

### *Trustee*

The Bankruptcy Act requires that the property of each bankrupt estate be vested in and

administered by a licensed trustee, a legal structure that is analogous to the common law system for the administration of estates of a deceased person. To qualify as a licensed trustee, a candidate must demonstrate a thorough knowledge of bankruptcy law and its application and have satisfactory financial and other resources available to administer estates under the Bankruptcy Act.

The statutory responsibility of the trustee is to administer the affairs of the bankrupt estate. This administration includes the preparation of an inventory, gathering in and realizing assets, liquidating assets, distributing the proceeds in accordance with the Bankruptcy Act, and rendering a final account of the administration to the creditors and the court.

### *Creditors*

Finally, the Act envisages an important role for creditors who, at the first meeting, would normally nominate a board of inspectors. These inspectors are required to maintain policy control over the administrative decisions of the trustee. With the exception of the larger estates, it generally is found that creditors tend to ignore the first meeting of creditors and so impose upon the trustee nominated by the official receiver the duty to administer the estate without the benefit of a board of inspectors.

## PROPOSED LAW

### *General*

Part II introduces a number of policies that are reflected repeatedly throughout the Bill. It attempts as far as possible to separate the judicial and administrative functions now exercised by the courts, expressly assigning the administrative functions such as taxing trustees' and solicitors' accounts to Bankruptcy Administrators. It sets out an administrative structure that better reflects the real exercise of functions and permits greater administrative efficiency, particularly by dealing with specific issues on an exceptions basis

wherever possible; e.g., by requiring a creditor to file a proof of claim only where the trustee's statement of claims is incorrect, or by requiring the bankrupt to apply formally for discharge only where a caveat is filed. Part II also facilitates a broad delegation of authority from the Superintendent to local Bankruptcy Administrators to ensure closer contact with the interested parties and greater sensitivity to local conditions.

In addition, Part II sets out rules concerning the bonding of trustees and conflicts of interest, expanding on the latter concept as described in Part I (Interpretation).

The conflict rules in effect constitute a conflict of interest code to govern the qualification and conduct of trustees, inspectors, solicitors and others involved in the administration of an estate. Certain persons are rendered ineligible to be appointed or to act as trustees. Generally these persons include those who were closely related to the debtor during the two years immediately preceding the bankruptcy or arrangement, e.g., partners, officers, employers and employees of the debtor; those related to an officer of the debtor where the debtor is a corporation; auditors, accountants and solicitors of the debtor; and persons acting as trustees or related to a trustee acting under a trust indenture. In special circumstances, where it is in the best interests of creditors, the Court may allow persons having a conflict of interest to act in the administration of an estate. A trustee who has or may have a conflict of interest is required to apply to the Court for directions.

At present a trustee is required to put up three kinds of security to ensure that he faithfully performs his duties as trustee. First, upon receiving a licence, a trustee is always required to deposit with the Superintendent of Bankruptcy a fidelity bond issued by an insurance company. In addition, the trustee is required to deposit with the Superintendent, government or government guaranteed bonds in an amount that is fixed by policy and that varies according to the number and size of the estates the trustee administers.

Finally, the official receiver also requires a trustee to furnish a fidelity bond in respect of each estate he administers. This bonding system has proved to be expensive. Moreover, the Superintendent has experienced difficulties when attempting to recover under the fidelity bonds where a trustee is found to be in breach of his fiduciary duty.

To overcome these difficulties an Indemnity Account is proposed, which would be financed by fees paid by trustees, interest earned on moneys deposited in banks that cannot be identified as belonging to particular estates, and moneys recovered in satisfaction of any claim paid out of the Indemnity Account. Any person who obtains a judgment against a trustee on grounds of a breach of fiduciary duty will be entitled to be indemnified out of the Account.

#### *Superintendent*

The present functions of the Superintendent continue substantially unchanged. He will, however, have more direct and broader responsibilities in a number of areas. Instead of making licensing recommendations to the Minister, the Superintendent is empowered to decide issues concerning the licensing of trustees, subject only to judicial review of that particular administrative action under the Federal Court Act. His powers of detection and investigation are expanded to encompass arrangements as well as bankruptcies. Also, he is responsible to hear appeals with respect to the taxing of a solicitor's or accountant's bill rendered in connection with the administration of an estate.

#### *Bankruptcy Administrator (former Official Receiver)*

The local bankruptcy official is called the "Bankruptcy Administrator" in the Bill, first because that name is more descriptive of his functions, and second because the phrase "official receiver" wrongly connoted that property vested in the bankruptcy official. In fact, the property of a bankrupt's estate vests only in a trustee.

The Bankruptcy Administrator continues under the Bill to be responsible to carry out what were the functions of the official receiver, particularly those administrative functions such as accepting copies of and recording petitions, examining debtors, and chairing first meetings of creditors. In addition, under the Bill, the Bankruptcy Administrator has a duty, where he is of the opinion that a debtor caused his bankruptcy by rash or hazardous speculation, reckless business conduct or other abuses of the credit system, to file a caveat within 90 days after the date of bankruptcy and so block the discharge of the debtor.

The Bankruptcy Administrator will also be empowered to prepare and administer small debtor arrangements, whether by way of composition or extension. Also, he will be required to administer consumer bankruptcies and may administer a commercial bankruptcy where no private sector trustee will undertake administration of the particular estate.

### *Courts*

As stated above, one of the main policies of the Bill is to transfer from the courts to Bankruptcy Administrators administrative functions such as the taxing of accounts and the discharge of bankrupts. It is to be noted, however, that legal fees resulting from court proceedings would still continue to be taxed by the courts. To achieve consistent application of policy across Canada in respect of passing estate accounts submitted by solicitors and accountants, the local Bankruptcy Administrators will carry out these functions under the general supervision of the Superintendent. A trustee or interim receiver may appeal a Bankruptcy Administrator's decision to the court; a solicitor or accountant may request the Superintendent to review an Administrator's decision and, if still dissatisfied, may appeal to the court.

Consistent with the general administration by exception policy of the Bill, a bankrupt will be

automatically discharged 90 days after the date of bankruptcy except where a Bankruptcy Administrator files a caveat to block such discharge. The bankrupt may apply to court to have the caveat set aside or removed on the ground that he has rehabilitated himself and that the public interest no longer requires that he be barred from doing business on credit. Thus the court considers discharge only in exceptional cases.

### *Trustee*

Although the Bankruptcy Committee Report had recommended substituting public sector trustees for private trustees, after considering comments on the Report, the government concluded that the Bill should continue to assign responsibility for the administration of commercial bankruptcies to private sector trustees because private sector trustees are better equipped to react to emergency situations. There are a number of provisions in the Bill that are intended to clarify the rights, duties, liabilities and powers of trustees, but in general their functions and responsibilities under the Bill are the same as under the present law.

Also, continuing present policy, public sector trustees, i.e., "federal trustees" will be restricted to handling small debtor estates, consumer bankruptcies and commercial estates that no private sector trustee will undertake to administer.

### *Creditors*

Because creditors actually realize, on average, only a small percentage of their claims against bankrupt estates, they are reluctant to commit further resources directly to administer those estates. As a result, most administration is left almost entirely to the trustee, subject only to the surveillance of the Superintendent. Thus creditors will continue to be reluctant to participate; nevertheless by making the functions of creditors and inspectors clearer and by rendering administration more efficient, the Bill attempts to induce the creditors to play a more active role.



## PART III — ARRANGEMENTS FOR THE CONSUMER DEBTOR

*(Sections 63 – 89)*

### PRESENT LAW

The commonplace use of revolving accounts, credit cards and institutional consumer lending services made available during the past twenty years has made virtually every Canadian a user of credit and, as a corollary, has led to an enormous growth in the aggregate amount of consumer debt outstanding. Given the aggressive efforts of lenders to promote their credit services, it is not surprising that an increasingly large number of householders become seriously overburdened by debts they cannot repay, particularly where the household is affected by some unforeseen catastrophe.

Under the present Bankruptcy Act an insolvent consumer or wage earner debtor may resort to bankruptcy for relief from his debts, but until mid-1972, this remedy was often illusory, since in many cases he did not have sufficient funds (approximately \$500) to secure the services of a licensed private trustee to administer the estate as required by the Bankruptcy Act. In 1972 the government, by a decision of Cabinet, introduced the Small Debtor Program to assist wage earner debtors with low income and little property (generally, maximum annual income \$5,000; maximum property \$2,000), who are unable to obtain the services of a private trustee. Under this program, a public servant licensed as a trustee by the Superintendent of Bankruptcy administers the estate for a nominal fee or even for no fee in certain cases. From a limited start, this program is now available across Canada, and is administered by federal trustees located in 14 centres. It is not available to self-employed persons or to persons with business debts.

An insolvent consumer or wage earner debtor who wishes to avoid the social stigma of bankruptcy may choose to make a Proposal to his creditors under Part III of the present Act in the same way as a commercial debtor. This remedy,

again, is largely illusory because most consumers who are in financial difficulty cannot afford the services of a private trustee. Furthermore, the mandatory procedures of the present Act, which were designed for insolvent businesses, are too cumbersome to permit efficient administration of arrangements for consumer debtors.

A third remedy available to the insolvent consumer debtor is debt consolidation under Part X of the present Act. That Part was enacted in 1966 as a result of a decision of the Supreme Court of Canada that similar legislation enacted by Alberta in 1956 was not valid because it was primarily bankruptcy and insolvency legislation and therefore exclusively a federal matter. Part X provides for a simple and inexpensive procedure whereby specified insolvent debtors, who are not in business, may apply to the clerk of the Court for a consolidation order. The debtor undertakes to pay fixed amounts to the Court for distribution among creditors until all his debts are paid in full. In sum, this Part legitimates only an extension of time to repay, not a composition that effects a rateable reduction of creditors' claims. Moreover, Part X is only in force in those Provinces which request it. Only six Provinces, not including Ontario and Quebec, have implemented Part X. Thus a large number of Canadians are denied access even to this limited form of relief.

### PROPOSED LAW

#### *Arrangements*

Because of the shortcomings of the present Bankruptcy Act, Part III of the Bill proposes two forms of arrangements for consumers and small businessmen. These arrangements complement relief under bankruptcy proceedings, which are viewed as a last resort solution. Those debtors who sincerely want to pay their debts in full may make an arrangement by way of extension; those who are unable to pay in full but are willing to pay as much as they can in order to avoid bankruptcy, may make an arrangement by way of composition. The maximum duration of both types of arrangement is 3 years, but in special circum-

stances the Bankruptcy Administrator is authorized to extend the period by one year. No debtor can be compelled to choose an arrangement instead of seeking complete discharge through bankruptcy proceedings, but the requirement that he surrender almost all of his property to his trustee if he elects for bankruptcy will be a strong inducement to make him prefer an arrangement.

As soon as the debtor files a request with a Bankruptcy Administrator to formulate a proposal, every creditor who would be affected by the proposal is barred from exercising any remedy against the debtor or his property or instituting or continuing an action for the recovery of his debt until the debtor withdraws the request, the creditors reject the proposal, the Court specifically authorizes a creditor to act, or the arrangement is annulled.

#### *Arrangement by Way of Extension*

Under this type of arrangement, because their claims are paid in full, the creditors have no power to reject the arrangement and hence there is no purpose in calling a meeting of creditors. Creditors will simply be notified of the proposed arrangement. They are entitled, however, to file an objection with the Bankruptcy Administrator with respect to the terms of the arrangement and to request a hearing before the Administrator. After considering their objections, the Administrator may continue the proposed arrangement unchanged or modify it as he thinks fit better to satisfy objecting creditors within the limits of the debtor's ability to pay.

#### *Arrangement by Way of Composition*

In this type of arrangement, each creditor is entitled to receive only a rateable part of his claim over a period of time. Thus a composition can encroach seriously upon a creditor's rights. The Bill therefore empowers the creditors by simple majority resolution to reject the proposal. To enable the creditors to exercise this power the Bankruptcy Administrator is required to call a meeting to ascertain their wishes. The quorum is

fixed at one creditor entitled to vote at meetings. If a meeting is held, or if no creditor turns up within half an hour of the time fixed for the meeting, the proposal is deemed to be accepted as made unless it is rejected or amended by the vote of a majority of creditors entitled to vote, whether or not they are present or represented at the meeting.

#### *Secured Creditors*

With the exception of creditors whose claims are secured by real property, all secured creditors are bound by a consumer arrangement. However, in the case of an arrangement by way of composition, creditors who have a security interest in personal property, if more than one-third of the original purchase price is outstanding, may elect within 20 days after a notice has been sent to them by the Bankruptcy Administrator not to participate in the arrangement. If they do elect not to participate, their rights are confined to their security interest and their claim against the debtor or his estate for any deficiency balance is barred. In the case of an arrangement by way of extension, the right to elect not to participate exists only if the security was given less than 60 days before the date of the proposed arrangement.

#### *Rehabilitation of the Debtor*

The Bill, by creating a strong incentive to enter into an arrangement instead of bankruptcy, emphasizes debtor rehabilitation through better financial planning. In any case, the Bill requires the Bankruptcy Administrator to exercise such supervision and give such advice to the debtor as will assist him to rehabilitate himself financially and carry out his financial obligations. The Bankruptcy Administrator may refer the debtor to guidance and counselling agencies in the community. As one of the rehabilitative measures, he may also permit the debtor, after an arrangement has been in effect for at least 6 months, to make payments directly to the creditors if the Administrator is satisfied that the debtor is able to manage his financial affairs.

### *Consequences of Default*

Where a debtor fails to comply with the terms of an arrangement the Court may annul it. If he defaults for more than 3 consecutive months, the arrangement is deemed to have been set aside and all the rights of creditors revive, including any right to repossess or seize in execution the assets of the debtor. There is no automatic bankruptcy, but of course a defaulting debtor may petition himself into bankruptcy. After a debtor defaults under an arrangement, he is not entitled, without leave of the Court, to make another proposal for an arrangement unless all debts which were part of the previous arrangement are paid.

If an arrangement is not a satisfactory solution, any debtor has a right to go into voluntary bankruptcy. The Bankruptcy Administrator will continue to assist those debtors who elect bankruptcy but cannot afford the services of a private trustee.

## PART IV — COMMERCIAL ARRANGEMENTS

*(Sections 90–125)*

### PRESENT LAW

Bankruptcy and insolvency laws have long recognized that a firm may get into short term financial difficulties because of a general economic crisis or a sudden change of market conditions that is clearly beyond the control of the firm. If a firm cannot survive the rigours of competition in the long run, then the bankruptcy law should make it possible to liquidate and dissolve that firm with a minimum of formality and cost, freeing its capital to be used by another enterprise. But where a firm is viable, if bankruptcy were the only solution to short term difficulties, then the bankruptcy law itself would tend to be forcing a less than optimal use of economic resources. The present federal laws therefore facilitate and even encourage proposals for commercial arrangements.

Proposals, more properly called proposals for an arrangement, may be made at present under one or more of several federal statutes. Most proposals relating to unregulated business corporations are made under Part III of the present Bankruptcy Act, but such corporations may also make a proposal under the Winding-Up Act or the Companies Creditors' Arrangement Act. The Bankruptcy Act does not apply to banks and other financial intermediaries, which can therefore make proposals only under the Winding-Up Act or the Companies Creditors' Arrangement Act. Railway companies may make an arrangement only under certain vestigial provisions of the Exchequer Court Act.

A proposal under the present Bankruptcy Act may be filed by a debtor before or after he is bankrupt. When a debtor files a proposal, no creditor affected by it may institute or continue any action or proceeding to enforce a claim. However, secured creditors are not affected by the proposal, and creditors whose debts are not dischargeable, such as suppliers of necessities, are not bound by it. Furthermore, the proposal must provide for payment in full of the claims of creditors having a priority under the Act, and for the payment of the trustee's fees and disbursements. In order to bind unsecured creditors, the proposal must be accepted by a majority of them representing three-fourths in value of claims and must also be approved by the Court.

One of the great merits of a proposal is that the debtor continues to manage his business unless the proposal states otherwise or the creditors, with the consent of the debtor, impose conditions. Unlike bankruptcy, the debtor's property does not automatically vest in the trustee.

If a proposal is rejected by the creditors or by the Court, or if after it has been accepted and approved it is annulled by the Court for default or for other reasons, the debtor is deemed to be bankrupt. To ensure that debtors do not abuse the privilege of making proposals and thus stall inevitable bankruptcy, the Bankruptcy Act was



amended in 1966 to make the automatic bankruptcy retroactive to the date of filing a proposal (except where the proposal is annulled by the Court). The aim of this retroactive provision is to enable the trustee to recover fraudulent dispositions, including preferential transfers, made by the debtor within the prescribed delay periods, which are calculated retrospectively from the filing date.

Proposals under the Companies Creditors' Arrangement Act are generally made with respect to creditors who hold debentures issued under a trust indenture. The now obsolete Farmers Creditors' Arrangement Act authorized the Court to formulate a proposal for a farmer. In contrast, under the Bankruptcy Act no person other than the debtor can make a proposal.

The Bankruptcy Act requires the trustee to make an appraisal and investigation of the affairs and property of the debtor to enable the trustee to estimate with reasonable accuracy the financial situation of the debtor and the cause of his financial difficulties or insolvency, and to report the result of his enquiry to the meeting of creditors. The debtor must also submit a copy of the trustee's report to the Court when he seeks the required court approval of the proposal. But the present Act does not require the debtor to disclose details of payments made or promised to be made by him to the trustee for future services or to other parties outside of the terms of the proposal itself.

#### PROPOSED LAW

The primary object of Part IV of the Bill is to provide a new, integrated and flexible procedure to facilitate a wide variety of arrangements. However, banks and other financial intermediaries such as trust companies, credit unions, and insurance companies are not permitted to take advantage of this Part. This prohibition reflects the policy conclusion that if a financial intermediary is in such serious trouble that it must resort to an arrangement with creditors it should not, in

the public interest, be permitted to continue in business.

#### *Notice of Intention*

The Bill recognizes that it is in the interest of creditors that the debtor has reasonable time to prepare a carefully considered and workable proposal for an arrangement, free from pressure or harassment. It therefore allows the debtor to file a Notice of Intention with the Bankruptcy Administrator stating that he proposes to file a proposal with a view to preventing bankruptcy. If the debtor files this Notice, all legal proceedings against him by creditors who would be affected by the proposal are automatically stayed for a period of 10 days. However, after the filing, the debtor cannot deal with his property, other than in the ordinary course of business, without the consent of the interim receiver or trustee named in the Notice.

To obtain further immunity from legal proceedings, the debtor must file a proposal within the stipulated time. If he fails to do so within 10 days after the Notice is filed, any creditor may petition the Court for a bankruptcy order against the debtor.

#### *Persons Entitled to Make a Proposal*

In addition to the debtor himself, where a bankruptcy order has been made against a debtor or where a corporation is being dissolved, the Bill permits the trustee in bankruptcy or the liquidator of the corporation, as the case may be, to make a proposal in respect of the debtor. Furthermore, any creditor or any trustee appointed under a trust indenture is entitled to make a proposal for a debtor who is bankrupt, or is in the process of being dissolved or liquidated.

#### *Required Provisions of a Proposal*

The Bill makes it mandatory for the debtor to disclose all payments made or promised to be made by him to the trustee and others in connection with the proposal, including pay-

ments to be made outside of the proposal. The debtor must also clearly set out the amount and terms of payment, including the grant of any security interest to secure payment, that he proposes to make. If the proposed arrangement is to be guaranteed, it must also set out the terms of the guarantee.

#### *Duties of the Trustee*

The Bill places additional duties on a trustee who agrees to carry out a proposal. His investigation into the debtor's affairs must be adequate to enable him to arrive at an opinion and to report to the creditors that the debtor has dealt fairly with them and that the debtor has not entered into transactions or disposed of property in fraud of his creditors. In sum, the trustee must exercise the same vigilance in respect of preferential and reviewable transactions as he would if a bankruptcy order had been made against the debtor and bring any such facts to the notice of the creditors.

#### *Formulation of Proposals by Court*

The Bill also permits Court formulated proposals, adopting a feature of the Farmers Creditors' Arrangement Act. Recognizing that a firm may be the life blood of a community, the Bill empowers the Court to formulate a proposal in respect of a debtor whose debts exceed one million dollars, if the Court is of the opinion that in the public interest all efforts should be made to continue the firm in business rather than dissolve it through the bankruptcy process. The Court may, however, decline to formulate a proposal where the proposal would not be just and equitable to the creditors.

## PART V — BANKRUPTCY

*(Sections 126 – 223)*

### PRESENT LAW

The law applicable to insolvent debtors is now set out in several federal statutes. The Bank-

ruptcy Act applies to all individual and corporate debtors other than financial intermediaries and railway companies, which are subject to specific insolvency provisions set out in the respective regulatory acts that apply to them. The Winding-Up Act applies mainly to the liquidation and dissolution of solvent business corporations but can also apply to any insolvent corporation, whether incorporated federally or provincially. An insolvent corporation, however, can be compelled to be wound up under the Bankruptcy Act. These repetitive and frequently overlapping insolvency laws engender much uncertainty and confusion.

#### *Commencement of Bankruptcy Proceedings*

The present Bankruptcy Act does not give any relief to a small debtor whose total liabilities do not exceed one thousand dollars. Nor does it permit anyone who is not a creditor to initiate any action when he becomes aware that a debtor is in financial difficulties. This exclusive reliance on creditors often defeats the purposes of bankruptcy law, especially where creditors are unaware that the debtor is attempting to save himself from utter ruin or to preserve for himself, at their expense, as many of the unencumbered assets as possible. As a result, it does not adequately protect the public interest.

#### *Stay of Proceedings*

To prevent a scramble among creditors, the Bankruptcy Act, upon the filing of a petition, automatically stays any legal proceedings against a bankrupt except where a Court expressly permits such proceedings to be initiated or continued. But this automatic stay generally does not affect secured creditors whose rights may be postponed only by an order of the Court and then only for a period not exceeding six months. A secured creditor may often realize his security interest by prompt repossession and disposal of the debtor's property even before being restrained by Court order, thus leaving little or nothing for other creditors. In contrast, the Winding-Up Act stays all legal proceedings by



creditors to enable the liquidator to obtain a complete overview of the debtor's affairs.

### *Exempt Property*

Under the present Bankruptcy Act a debtor may retain certain property that provincial legislation has declared to be exempt. The nature and extent of such exemptions vary widely from province to province. Although one may justify exemptions on the ground of common humanity, this wide variation is often unjust and discriminatory. Also under the present Act the trustee may claim a part of the bankrupt's earnings or property acquired by him before his discharge.

### *Discharge of the Bankrupt*

The filing of an assignment by and the making of a receiving order against an individual automatically operates as an application for his discharge from his status as a bankrupt, but in order that debts and liabilities may be released, the Court must make a formal order of discharge. Upon hearing an application for discharge, a Court has power to suspend a discharge or to impose conditions on the bankrupt. The practice of granting discharges varies widely across the country. Debtors often fail to obtain a discharge, and as a result continue to have the status of bankrupt and to be subject to a bankrupt's civil disabilities, particularly the bar against carrying on business on credit. Corporate bankrupts must apply formally for discharge, which is granted only if creditors' claims are paid in full, a case that rarely occurs.

The status of bankrupt to which a corporation is subject, however, does not affect the human agents — the directors and officers — who control it; they are free to embark upon new ventures almost unblemished by the status of the corporation they managed. The only exception is the report, introduced by the 1966 amendments, that is prepared by the trustee and filed with the Superintendent of Bankruptcy and with the official receiver, which may impute blame for the bankruptcy to named directors and officers.

Although the report is available to the public, it is seldom effective to control the activities of persons who were responsible for the bankruptcy of a corporation, and it is grossly inadequate to cope with the problem of "planned bankruptcies".

### *Avoidance and Review of Transactions*

Both the Bankruptcy Act and the Winding-Up Act contain provisions designed to enable the Court to set aside gifts, settlements and fraudulent preferences occurring within certain time periods before a bankruptcy or corporate dissolution. The provisions relating to fraudulent preferences, empowering a Court to set aside payments made to a creditor if the debtor intended to prefer him to others, are relatively ineffective because it is often very difficult to prove that the debtor had an intent to prefer. Complicating the matter further, some Courts require an intention both of the debtor to give and of the creditor to receive a preference. The provisions of the Winding-Up Act set out more objective criteria; they parallel provincial laws on the subject which, in cases where federal legislation is not broad enough, have frequently been invoked with some success to attack preferences.

### PROPOSED LAW

The Bill sets out a comprehensive bankruptcy and insolvency system, integrating in one statute the usual insolvency provisions, which will now apply not only to ordinary business firms but also to insolvent financial intermediaries, stock-brokers, and railway companies, thereby obviating the repetitive and overlapping provisions that now exist in the federal laws. In addition, the Bill introduces a number of important innovations relating to bankruptcies that are designed to render the proposed law clearer, fairer, and easier to administer.

### *Commencement of Bankruptcy Proceedings*

Any person or corporation, without limitation as to the nature of his occupation or the amount

of debt, may apply for a bankruptcy order in respect of himself. One or more unsecured creditors having aggregate claims in excess of \$1,000 may also petition a debtor into bankruptcy. A corporation found to be insolvent when it is being wound up under any other legislation, for example, a corporation law, must be brought within the framework of the bankruptcy statute. Specific rules apply to partnerships, stockbrokers and insurance companies.

Also, where a department or agency of the federal or a provincial government exercises regulatory or supervisory authority over the financial affairs of a debtor, it may initiate bankruptcy proceedings in respect of the debtor through the appropriate Attorney General where necessary for the protection of the public interest.

#### *Stay of Proceedings*

Following the policy of the Winding-Up Act, the Bill stays all proceedings against a debtor, including proceedings by secured creditors. With respect to an unsecured creditor's claim, the stay, continuing the policy of the present Bankruptcy Act, is absolutely binding on the creditor unless the creditor is expressly excepted by Court order. With respect to a secured creditor's claim two innovations are set out in the Bill to enable the trustee better to evaluate the overall condition of the debtor's affairs and to plan his administration accordingly. First, each secured creditor is required to file a notice of security interest with the trustee to ensure that the trustee is aware of all secured creditor claims. Second, a secured creditor's rights to deal with the property of the debtor are, except in respect of perishable property, stayed for thirty days to give the trustee time to elect whether he should redeem or realize that property or surrender it to the creditor. Specific rules govern the conduct of the trustee in each case, depending upon the election he makes.

Government creditors, whether the Crown in right of Canada or a province or a subordinate agency, are in nearly all circumstances treated

like all other creditors. If a government creditor makes a claim as a secured creditor it must file a proof of security interest showing that it has perfected its security interest in the same manner — by registration or otherwise — as any other secured creditor is required to perfect his security interest.

#### *Exempt Property*

Continuing the policy of the present Act, property held in trust, property that is exempt from seizure under a provincial law, and disablement benefits do not vest in the trustee. Also, as a general rule, wages and property acquired by a bankrupt before he is discharged do not automatically vest in the trustee; but where the bankrupt earns an income in excess of \$500 per month or acquires by gift or otherwise property in excess of his reasonable requirements the trustee may apply to the Court for an order vesting the excess in him for distribution among the creditors.

To ensure that provincial law cannot discriminate in favour of provincial residents, the Bill sets a maximum ceiling of \$3,000 (or such greater amount as may be prescribed by regulation) on total exemptions. If a bankrupt elects to retain exempt property in excess of \$3,000 he will not be discharged until he repays his creditors in full or at least in part under a composition arrangement to which a majority of the creditors have agreed.

#### *Discharge of the Bankrupt*

When a bankruptcy order is made in respect of a debtor, the debtor is released from all his debts except a fine, an obligation in respect of a bail bond or recognizance, or an obligation to pay family maintenance. Also, he is not released from a debt he failed to disclose to the trustee, but his continuing liability is limited to the amount the creditor would have received had the trustee known about the claim.

Consonant with the administration by exception policy of the Bill, a debtor is not required to

apply to a Court for a discharge. A corporate bankrupt can be discharged only if it pays all its debts in full. An individual bankrupt is automatically discharged 90 days after the date of the bankruptcy order affecting him unless he keeps exempt property in excess of \$3,000 or unless a Bankruptcy Administrator files, within that 90 day period, a caveat stating he has reason to believe that the bankrupt substantially aggravated his insolvency by reckless business conduct, gross incompetence or carelessness or similar means, or that he has committed specified bankruptcy offences. The Administrator may withdraw the caveat at any time after 90 days from the date of the bankruptcy order, or the Court may set it aside. If not withdrawn or set aside the caveat has effect for 5 years, thus hindering the bankrupt from obtaining credit to carry on business and continuing his liability to the estate for excess wages or excess after-acquired property.

With a view to promoting the integrity of the credit system, the Bill empowers the Court to revive all debts from which a bankrupt has been released within 5 years of his current bankruptcy, if the Court is of the opinion that the bankrupt has abused the bankruptcy process to the detriment of the creditors.

#### *Directors and Officers of Corporations — Liability and Discharge*

The Bill introduces several new provisions concerning the status and personal liability of directors and officers of corporations. First, the Bill prohibits a bankrupt from continuing to act or from being elected or appointed as a director of a corporation. And second, the Bill imposes personal liability on directors and officers and former directors and officers (within 2 years before the bankruptcy) for debts of the corporation that remain outstanding as claims against the estate, where the director or officer has in his own interest — and hence in breach of his fiduciary duty to the corporation — continued to carry on a business that was not in the interest of the corporation, continued to carry on business by resorting to sales below cost or similar

improper means, conducted business with a view to delaying or defrauding creditors, or committed specified bankruptcy offences. A director or officer is also personally liable for outstanding corporate debts if he fails to keep accounts that enable the trustee to distinguish between the corporation's property and the property of the director or officer.

In addition to or instead of imposing personal liability, a Court may declare a director or officer who is guilty of the misconduct described above to have a qualified status as a bankrupt, hindering him from obtaining credit to carry on business, but not, as in the usual case, making his excess earnings and excess after-acquired property available to creditors having claims against the estate of the corporation. Where a Court makes such an order, the affected director or officer continues to have that qualified status as a bankrupt for 5 years from the date of the bankruptcy order made in respect of the corporation or until the bankruptcy order is annulled or the corporation pays its debts in full.

#### *Avoidance and Review of Transactions*

The Bill sets out a comprehensive code in respect of fraudulent transfers and preferential payments in respect of both arm's length and non-arm's length transactions. The purpose of the code is to include as far as possible those transactions that have the effect of defeating the legitimate expectations of honest creditors. It attempts to achieve this purpose by extending the provisions in the present Bankruptcy Act, by eliminating difficult subjective tests which require the trustee to prove that the debtor intended to prefer a creditor, and by bringing the law more into conformity with prevailing business practices.

With respect to transfers that have the effect of giving a preference to a creditor, the Bill distinguishes between a transfer made by persons who deal with each other in an accepted business manner and a transfer made by persons who do not so deal with each other. In the first case,



which is known as an arm's length transfer, the Court may set aside the transfer only if the trustee can prove that it was made outside of normal business dealings in the trade or, to the knowledge of the creditor, outside of the normal business dealings of the debtor. In the case of a non-arm's length transfer, the burden of proof that the transaction was not a preference is normally on the creditor. The Bill deals specifically with preferences granted by a debtor to a person who had previously guaranteed his debts.

The Bill also empowers the Court to set aside a security interest of a creditor if the debtor was under no previous legal obligation to grant it. Even if there was such an obligation, the Court may set aside the security interest if it was not given, in the case of property already owned by the debtor when he contracted the debt, within 30 days of contracting the debt, and in the case of property acquired by the debtor subsequent to the debt, within 10 days of acquisition of the property. Where the Court thus sets aside the security interest, the benefit of the avoidance ordinarily goes to the estate of the debtor and not, as under the present law, to some other creditor who had also a security interest in the same property but subordinate in rank.

In addition to the above provisions, the Bill deals specifically with the problems created when a debtor makes a lump sum payment of premium on an insurance policy, assigns accounts receivable due to him, or substitutes other property previously released or returned by a creditor.

As a general defence, the Bill provides that the Court may not set aside a transfer if the creditor proves that at any time after the transfer was made the debtor was solvent and able to pay his debts and was paying his debts generally as they became due. In any case, proceedings to avoid transfers caught by the code must be brought by the trustee within 5 years of the date of bankruptcy.

### *Leases of Real Property*

To deal with a frequent and particularly intractable problem the Bill sets out a number of provisions to specify the respective rights, duties and powers of a lessor, lessee and the trustee where a lessee becomes bankrupt. In particular, the Bill makes clear the trustee's right to occupy the leased property and to retain or disclaim the lease and also the lessor's right to receive rent. In addition, the Bill contains provisions to clarify the rights of a sub-lessee and of a mortgagee of the leasehold.

## **PART VI — ARRANGEMENTS AND BANKRUPTCY**

*(Sections 224 – 307)*

### **PRESENT LAW**

Part V of the present Bankruptcy Act sets out the substantive rules that govern the most important aspects of estate administration, including rules relating to filing proofs of claim, staying of creditor proceedings, priorities among creditors and the resulting scheme of distribution, creditors and inspectors meetings, and the powers of boards of inspectors. These rules also apply, in most circumstances, to a proposal made by a debtor under Part III.

### *Claims Against an Estate*

Any creditor, whether secured or unsecured, may file a claim with the trustee if his claim arose before the date of bankruptcy. Where a claim is merely contingent or is for an unliquidated amount, the trustee has to apply to the Court for directions. The Court may value the claim or, where damages have to be assessed, direct that the issue be tried.

The Act empowers the trustee to reject or reduce any claim that a creditor cannot prove, but he cannot reject or reduce it on the ground that the underlying transaction was harsh or unconscionable or that the cost of borrowing was excessive. In Provinces having legislation against

unconscionable transactions, the trustee must apply to the Court to rule on the validity of the claim under the applicable law.

#### *Release of Debts*

When a bankrupt obtains his discharge from the Court, he is released from all debts and liabilities except those within a small category, such as a fine or penalty, debts incurred fraudulently, family maintenance, and debts for necessities. Despite this complete release from his debts, it is possible for a creditor to take advantage of the discharged debtor's financial plight and induce him to pay the released debt. Whether a promise to pay a released debt is valid is not clear under existing law, but if a creditor gives further credit to the debtor on condition that the debtor also repays the released debt, it appears that the obligation in effect revives, unless it can be repudiated as an unlawful penalty or unconscionable under provincial law.

#### *Claims of Secured Creditors*

When bankruptcy occurs, the present Act prohibits creditors from commencing or continuing any legal proceedings for the realization of their claim against the debtor, except with leave of the Court. Even though this restriction does not affect a secured creditor, the trustee may apply to the Court to delay the realization of security held by a secured creditor for a period of 6 months. The trustee may also call upon a secured creditor to value his security and file an affidavit of value within 30 days and may, at his option, redeem the security at its assessed value or require the property to be sold. The secured creditor may file a claim for any unsatisfied portion as an unsecured creditor. A secured creditor may surrender his security interest to the trustee and file a claim for the entire debt as an unsecured creditor.

#### *Scheme of Distribution*

Although not immediately clear from the text of the present Act, the law in fact divides

creditors into four classes: secured, preferred, ordinary unsecured, and deferred creditors. Except as mentioned above, the secured creditor remains essentially outside of the statutory scheme of distribution, free to exercise his rights against the debtor's property unless the trustee intervenes. And even then the secured creditor has absolute priority to the extent of his security interest. Preferred creditors are creditors to whom Parliament has given special priority to ensure the administration of the estate or to achieve greater equity among claimants. These preferred claims include funeral expenses, costs of administration, the Superintendent's levy, arrears of wages, arrears of municipal taxes, three months rent arrears, U.I.C. and Workmen's Compensation withholdings and so on. After these preferred claims are paid in full, the ordinary unsecured creditors share any balance rateably. If, after unsecured creditors are paid, a further balance remains it is paid rateably to the deferred creditors. Any remaining surplus is paid to the debtor. All creditors in a specific category are paid rateably. But the order of priority is strict: no payment is made to a lower priority creditor until all higher priority creditors are paid in full.

#### *Meetings of Creditors*

The present Act requires the trustee to call the first meeting of creditors of an estate within 5 days of his appointment and hold it within 15 days after the notices have been mailed. It sets out the procedure at meetings, including quorum, voting and proxies. The purpose of the meeting is to inform the creditors of the financial affairs of the bankrupt, to appoint inspectors, to affirm the trustee's appointment or to substitute another trustee, and to obtain directions from the creditors. A recurring problem in recent years has been the difficulty in obtaining a quorum at the first meeting in almost all but large estates. This is especially true of summary administration cases (individual bankrupt having less than \$500.00 assets after deducting secured creditors claims). As a result, the administration of an estate during the first, and often critical, weeks is



delayed and the checks on the powers of the trustee that the meeting is designed to provide are generally ineffective.

#### PROPOSED LAW

Part VI of the Bill introduces a number of significant changes to the present law. It applies to commercial arrangements under Part IV, to all bankruptcies, and in part to consumer debtor arrangements.

#### *Claims Against the Estate*

The Bill empowers the trustee summarily to set aside or reduce any claim, priority or security interest on property on the ground, among others, that the underlying transaction was harsh or unconscionable or that the cost of borrowing was excessive. His decision may be appealed to the Court. The Bill also requires the trustee to value contingent and unliquidated claims filed with him. Again, his valuation may be appealed to the Court.

#### *Release of Debts*

A bankruptcy order has the effect of releasing the debtor from all debts and liabilities except (a) a fine or penalty imposed by a Court, (b) a debt arising out of a recognizance or bail bond and (c) a liability to maintain a spouse or child for a period subsequent to an arrangement or bankruptcy. A debt thus released cannot be revived by agreement even if the creditor furnishes new consideration.

#### *Claims of Secured Creditors*

Modifying substantially the policies of the present Act, the Bill requires a secured creditor always to file a proof of security interest with the trustee. "Security interest" is defined to include any interest that is in fact security for repayment of a loan, irrespective of the legal device used. The secured creditor is prohibited from dealing with the estate property in which he has a security interest until after he has filed his proof

and the trustee has failed to redeem the property within the stipulated time period (usually 30 days). Moreover, the Bill subordinates the claims of secured creditors to any claims for arrears of wages, which are deemed to be claims for secured debts that have priority over any other security interest.

#### *Protection of Wage Earners*

This grant of priority to wage claimants over all other creditors is limited to arrears of wages, including arrears of severance pay and holiday pay up to a maximum of \$2,000 for each employee. If the funds or unencumbered assets available in an estate are insufficient to meet this liability, the security interest held by secured creditors will be scaled down rateably. Instead of enforcing the security by sale, assessment of a levy, or other means, the trustee may borrow money to pay the wage claim and grant to the lender of that money a security interest having the same priority that the Bill gives to wage claimants. The secured creditors are, however, subrogated to the claims the wage earners have against the directors of the bankrupt corporation, who are personally liable for arrears of wages up to \$2,000 per employee in case of bankruptcy, and are also entitled to rank along with wage earners for the balance of their wage claims as preferred creditors.

Further to protect wage earners and their dependents, the Bill makes it unlawful for an employer to dismiss an employee by reason only that he is subject to proceedings under the Bankruptcy Act. It also declares void a wage assignment obtained by a creditor as security for a debt, as from the date of the bankruptcy order.

#### *Scheme of Distribution*

In addition to modifying the absolute priority that secured creditors have under present law, the Bill sets out an order of priority that reduces considerably the classes of preferred creditors (certain administrative costs, wage arrears, lessor's claim for three months arrears of rent, and Crown claims for moneys deemed held in

trust up to a maximum of the cash on hand or on deposit), clarifies the position of ordinary unsecured creditors, and particularizes the rights of deferred creditors. Although long, the order of priorities provisions of the Bill, which are necessarily the nucleus of a bankruptcy law, attempt to clear up what is an unnecessarily archaic and complicated area of the law.

### *Meetings of Creditors*

Although it varies time periods slightly, the Bill essentially continues the basic policies of the present law: the trustee is required to call the first meeting of creditors, which must be held within 20 days of the date of the bankruptcy order; and the trustee may call any subsequent meeting of creditors and is required to do so when directed by the Court, the board of inspectors, or a specified number of creditors.

One of the policies of the Bill is to encourage creditors to participate more actively in estate administration, therefore the Bill sets out a fairly detailed code of procedures to govern meetings of creditors, the election of inspectors, and the rights and duties of inspectors. To make possible improved representation for minority creditors the Bill permits a creditor to cumulate his votes and cast all of them for one inspector.

Because creditors have little interest in estates with few assets, they frequently neglect to attend meetings, even to elect a board of inspectors. The Bill therefore empowers the Superintendent to appoint inspectors where the creditors fail to do so and to appoint an inspector where the Crown is a creditor. The Bill also empowers the Superintendent to appoint a supervisor to maintain continuous surveillance over an estate that is especially complicated or troublesome.

## PART VII — STOCKBROKERS

*(Sections 308 – 318)*

### PRESENT LAW

The present Bankruptcy Act contains no

special provisions concerning the bankruptcy of stockbroker firms, notwithstanding that such bankruptcies have proved to be especially complicated and problematical.

These bankruptcies are inherently complicated because the stockbroker's business is complicated. He trades securities in large volume on volatile markets on his own behalf and for customers. He pledges his own or customers' securities with banks to secure operating loans and purchase money loans for his customers. He holds securities in various ways for customers. Many are in the name of the broker or another broker and endorsed ("street form"). Some are in the customer's name but endorsed so that the broker may trade at his discretion or for the customer's convenience. Some are in the customer's name and endorsed, but segregated and identified as belonging to the named customer. Some are in the customer's name and both unendorsed and segregated. Complicating matters further, the broker frequently holds free cash balances for customers that arise from securities sales.

Frequently, when a broker gets into serious financial difficulty he fails to comply with either the regulations or his customer's instructions, and as a result the rights of creditors and customers to specific securities and to free cash balances become completely confused. Under the present law, when a bankruptcy occurs, the trustee is required to unravel what is usually a tangled mess in order to identify and distinguish between ownership rights in specific property and mere creditors' claims. To do this he must apply complicated common law rules concerning the identity of the owner of a security and even more complicated equitable tracing rules based on the idea that a broker holds securities, if fully paid, in trust for his customer, entitling a customer to recover that quantity of securities even where he cannot be specifically identified as owner of the securities. In the final result a particular customer's priority usually is determined as a matter of pure chance, depending on the degree of broker misconduct, the form of the

security, its status on the corporate securities register, the manner in which the broker segregated or identified it, or the way the broker dealt with it (e.g., permitting recovery of a gift or a preference).

#### PROPOSED LAW

In its Report, the Bankruptcy Study Committee recommended that the proposed Bankruptcy Bill contain a separate part dealing with stockbrokers' bankruptcies, following generally the model set out in the current United States Bankruptcy Act.

Further study by the policy analysts revealed that although the U.S. statutory model is more refined than the present Canadian common law, it is not clear that it is either fairer or more efficient. In order to establish priority among claimants, the U.S. statute continues to distinguish among the nature of the customer's claim against the broker (dividends received for the customer, cash received in connection with securities trades, securities held for a customer), the manner in which a broker keeps his customer accounts (cash or securities clearly allocated to a customer, securities kept in segregated bulk, securities clearly earmarked as a customer's property, etc.), and the form of the securities certificate (in a broker's name—"street form", in a customer's name and endorsed, in a customer's name and not endorsed, etc.). While clearer than the common law, this particular statutory model leads to a myriad of legal complications and, consequently, to great administrative delays and demonstrable inequities among customers and other creditors of a stockbroker.

The analysts, therefore, considered a wide range of possible models.

- Ordinary commercial bankruptcy, subject to identification and tracing rules, that is, the present common law.
- Customer preference over trade creditors but no limit on the securities identification and tracing rules.
- Customer's preference over trade credi-

tors with constraints on the identification and tracing rules, limiting those remedies to the recovery of money or securities a claimant can "...specifically identify as allocated to a customer", which is in essence the U.S. model.

- Customer preference over trade creditors to the extent of cash and securities held by the stockbroker, and customers and trade creditors sharing the other assets rateably.
- No customer preference and, instead, all assets placed in a common fund that customers and trade creditors share rateably.

From an administrative point of view, the last model is the most attractive, but when a bankrupt stockbroker has substantial trade creditors it could be grossly unfair to customers. The penultimate model was therefore recommended, subject to the further qualification that the law distinguish between arm's length customers and non-arm's length associates and affiliates (related customers) and persons who caused or contributed materially to the bankruptcy of the stockbroker (deferred customers), relegating the related customers to a second priority claim in all cases and the deferred customers to a lower rank.

The advantages of this model are that it enormously simplifies the legal conflicts, expedites administration, distinguishes between "good" and "bad" customers to determine priorities, and so permits a fairer settlement of claims.

In brief summary, the proposed model operates as follows. A stock exchange or securities commission as well as a creditor is empowered to initiate bankruptcy proceedings and must, in any event, receive notice of any third party petition. The general rules concerning the vesting of all debtors assets in the trustee, the broad powers of the trustee to continue the business, and the fraudulent preference rules apply to stockbroker bankruptcies. In addition, the trustee is empowered to elect, within 20 days of the bankruptcy, to satisfy all or part of any claim of a customer against the estate in respect of securities by



delivering out to the customer securities of the same class and kind to which he was entitled at the date of bankruptcy, irrespective of any change in value in the securities after that date. In short, during those 20 days, the customer bears the full risk of ownership of those securities. After settling, where feasible, any claims by the delivery out of securities, the trustee is required to divide all assets of the stockbroker into two funds: the first consisting of all cash and securities and the second consisting of all other assets of the stockbroker. In the course of processing proofs of claim against the estate, in order to distinguish which creditors have claims against either fund, the trustee must distinguish between arm's length customers, and related customers, that is, those customers who are associates or affiliates of the stockbroker and the deferred customers, that is, those customers who caused or materially contributed to the bankruptcy of the stockbroker. As to the first fund, the arm's length customers have first priority and the related customers have second priority. As to the second fund, if customer claims remain outstanding, the arm's length customers and trade creditors have a rateable first priority and the related customers second priority. Deferred customers rights are postponed until all other customers and trade creditors are paid in full.

Although not mentioned in the Bill, this part presumes that the appropriate stock exchange and securities commission will cooperate fully with the trustee in bankruptcy to enable him to administer a stockbroker's estate in this manner, and also that the securities industry contingency fund will continue to be available to ensure an arm's length customer, if not in full, at least in large part from loss in the event of a stockbroker's bankruptcy. Indeed, it is probable in a typical case that the stock exchange or securities commission will initiate bankruptcy proceedings, the contingency fund will move at once to satisfy arm's length customers claims, and then the contingency fund, being subrogated to the claims of those customers, will press the trustee for recovery from the estate, thus ensuring expert

intervention to make claims and also expert surveillance of estate administration.

## PART VIII — INSURANCE COMPANIES

*(Sections 319–341)*

### PRESENT LAW

The present Bankruptcy Act does not apply to insurance companies. An insolvent insurance company may be wound-up only under the Winding-Up Act, which applies to insurance companies that are incorporated or carry on business in Canada.

The common insolvency tests — excess of liabilities over assets or inability to pay debts as they become due — do not apply to determine whether an insurance company is insolvent. Instead, specific rules set out in the Winding-Up Act deem an insurance company to be insolvent if it fails to pay a claim for which it is clearly liable within 90 days, if the Superintendent of Insurance refuses to renew its registration because the company is not in a position to meet its liabilities, or if its registration is withdrawn under an act that deems such withdrawal to constitute insolvency.

Where an insurance company is insolvent, the company itself, a creditor, or the Attorney General of Canada upon the request of the Minister of Finance may apply to the Court for an order to wind up the company.

Upon making the liquidation order the Court may appoint one or more liquidators — who may be but are not required to be licensed trustees in bankruptcy — to administer the liquidation. Under the general scheme of the Winding-Up Act, however, the liquidator's functions are largely formal, since the Court is required to approve in advance almost every administrative act. The creditors have no role in the liquidation other than to express their views when so requested by the Court. The inspectors, too, are appointed by the Court; their function is to

advise the liquidator rather than to represent the creditors' interests. The Superintendent of Insurance, although he may initiate the winding-up by refusing to renew registration of an insurance company, has little or no power to control the liquidation.

Reflecting the special character of the insurance business, the Winding-Up Act empowers the liquidator to reinsure policies issued by the company instead of returning unearned premiums to the policy holders, in effect transferring the insurance coverage to another insurer. Otherwise the liquidation of an insurer is presumed to be comparable to that of any business corporation. The liquidator gathers in and liquidates the assets, identifies the claimants and qualifies their claims, and distributes the assets to the claimants in accordance with the following order of priority set out in the Winding-Up Act: (1) liquidation costs; (2) wage earner claims for 3 months arrears of wages; (3) claims under policies and unearned premiums; and (4) claims of other creditors.

The present law applicable to the winding-up of insurance companies is defective in several respects. Administration is excessively legalistic, resulting in unnecessary costs and delays. The administrative system largely ignores the strategic role of the appropriate superintendent of insurance as regulator of the insurance industry. And finally, the substantive rules relating to what constitutes insolvency, the distinctions between different kinds of insurance, and the treatment of persons holding life policies as distinct from health and accident, liability, and property policies, are demonstrably inadequate.

#### PROPOSED LAW

The principal policy goals of the Bill are to bring insurance company bankruptcies as far as possible into the mainstream of bankruptcy law, to involve the appropriate superintendent of insurance directly in the insolvency process, to streamline administrative procedures, and to

clarify a number of substantive issues that are ambiguous in or absent from the present law.

Under the Bill, much as under the present law, the Attorney General of Canada or of a province on his own initiative or upon the request of the Minister responsible for the law applicable to insurance companies, the company itself, or a creditor may initiate bankruptcy proceedings. In addition to the general insolvency tests of the Bill — excess of liabilities over assets or cessation to pay debts generally as they become due — there are a number of specific tests that apply to insurance companies, relating generally to the non-renewal or cancellation of the insurer's licence and, in the case of a foreign company, failure to maintain sufficient assets in Canada.

The major changes effected by the Bill concern administration. As in any other bankruptcy, the trustee is required to be a licensed trustee (each superintendent of insurance is deemed to be a licensed trustee) and the creditors maintain policy control over the liquidation through inspectors they appoint. In addition, however, specific rules empower the appropriate superintendent of insurance to attempt a rescue operation. A petition for a bankruptcy order affecting an insurer must be served on the superintendent before being filed in Court. Although the Bill prohibits an arrangement in respect of an insurance company, the bankruptcy proceedings are automatically suspended for 60 days (unless the superintendent consents to a shorter delay) to give the superintendent time to determine whether the company has enough assets to enable it to reinsure its outstanding policies with other insurers or, alternatively, whether some other company will amalgamate with or buy the business of the insolvent company. Reinforcing this policy, the Bill provides that policies issued by the insolvent company subsist 45 days after the date of the bankruptcy in order to give each insured adequate time to seek coverage elsewhere. Moreover, during this period of time reinsurance policies issued in favour of the insolvent company are deemed to subsist. For



any premium deficiency the reinsurer ranks as an ordinary creditor. In sum, great emphasis is placed on protecting the insured, part of the cost of which is borne by the insurance industry as a whole.

If rescue attempts prove unsuccessful, the bankruptcy order is made as in any other case. Unless he declines appointment, the appropriate superintendent of insurance automatically becomes trustee. If he declines, a licensed trustee is appointed and confirmed by the creditors, and the superintendent of insurance maintains surveillance by becoming automatically a member of the board of inspectors.

The general administration rules of the Bill apply to insurance company bankruptcies. Special substantive rules are added, however, to distinguish between holders of life policies and holders of non-life policies, particularly to make possible special orders of priority relating to life insurance (or life and other classes of insurance) on the one hand and other classes of insurance business on the other and to integrate these with the general priority rules of the Act. More particularly, the Bill provides for distribution in accordance with the following orders of priority:

- (1) Life insurance (or mixed life and other insurance) companies.
  - (a) Costs of administration.
  - (b) Payable rateably, the net amount payable to beneficiaries because of the death of the insured, the value of the policy where no claim has been made, and the proceeds of agreements to settle claims deposited with the company.
  - (c) Claims of other creditors in accordance with the usual bankruptcy rules.
- (2) Non-life insurance companies.
  - (a) Costs of administration.
  - (b) Third party claims under liability policies.
  - (c) Claims under a policy other than third party claims.

- (d) Claims for the value of subsisting policies.
- (e) Claims of other creditors in accordance with the usual bankruptcy rules.
- (f) Expenses of the Federal Superintendent of Insurance.

Although more detailed and seemingly more complicated than the rules that apply to insolvent insurance companies under existing law, Part VIII, recognizing the special nature of the insurance business, sets out a system that is fairer to third party claimants and policy holders, better integrated with the regulatory scheme, and certainly easier to administer.

## PART IX — RECEIVERSHIPS

*(Sections 342 – 346)*

### PRESENT LAW

The appointment of a sequestrator or receiver is an ancient legal institution designed to empower a creditor, acting through the receiver as an independent third party, to take possession of the debtor's property in which the creditor has a security interest with a view to preserving the property, collecting rents, or even liquidating the property to realize his claim. In all jurisdictions in Canada a receiver may be appointed either by the Court, in which case he is an officer of the Court, or by the creditor in accordance with the express terms of a mortgage or trust indenture, in which case he is generally agreed to be an agent of the debtor and not of the creditor.

A receiver may be appointed by a Court or extra-judicially by a creditor because the debtor is in default in respect of one of a great many possible conditions stipulated in the agreement creating the security interest; e.g., failure to insure, failure to pay property taxes, improper sale of inventory covered by a floating charge, improper assignment of accounts receivable, improper conversion of the proceeds arising from the sale of secured assets, and so on. More frequently however, a receiver is appointed

because the debtor is insolvent or becomes bankrupt.

Under the present Bankruptcy Act, because the bankruptcy administration is generally subject to the prior rights of secured creditors, a receiver may be appointed before or after the date of bankruptcy to take possession of all the assets of the estate, leaving few if any assets to be administered by a trustee in bankruptcy. This is particularly true where the creditor has a very comprehensive security interest under a trust indenture. Such a security interest can include a specific charge on identifiable assets, both present and future acquired, and also a floating charge on revolving assets, such as inventories and accounts receivable, which floating charge crystallizes as a fixed charge at the moment of bankruptcy or even before bankruptcy upon the appointment of a receiver.

That is not to say, however, that a trustee in bankruptcy should always be involved, for frequently the assets can be realized more effectively by a receiver. Under present law, however, there is no mechanism to permit either the unsecured creditors or the Superintendent of Bankruptcy to maintain any surveillance over the receiver's conduct to ensure that the receiver acts fairly, keeping in mind the residual claims of all subordinate creditors.

#### PROPOSED LAW

Recognizing that the appointment of a receiver is an effective remedy to protect legitimate creditor interests, the Bill does not attempt to displace receivers in all cases where a bankruptcy occurs. But the Court may, upon the application of an interested person, impose additional duties upon the receiver or terminate the appointment of the receiver and appoint another person in his place where it appears that there might be a surplus left after the secured creditor realizes his security, unless the receiver proves to the satisfaction of the Court that a surplus is improbable.

Instead of setting out rules to govern the conduct of a receiver in case of bankruptcy, the Bill empowers the Court, where it decides to intervene, to give directions to the receiver or his successor with respect to all dealings with the debtor's property. And in any case the receiver is required, upon demand, to furnish specified information about the receivership to the Bankruptcy Administrator or the trustee in bankruptcy. In sum, these procedures ensure, on an exceptions basis, that the interested parties will have the right to know on what authority a receiver acts and what he is doing and to apply to have the Court intervene where it appears there might be a surplus available for distribution among the subordinate secured creditors, the persons having claims against the debtor's estate, and the debtor.

Although not set out in Part IX, the Bill imposes one further constraint on a receiver. Where there is no bankruptcy because the receiver has possession of all the debtor's assets, if wage earners have claims for wage arrears (which take priority even over the rights of secured creditors), and if the receiver fails to pay those claims, the wage earners may petition the debtor into bankruptcy, have a trustee appointed, and so enforce their priority under the Bill. In case the wage earners cannot retain a private trustee, they may request that a public servant trustee be appointed to resolve the issue.

#### PART X — OFFENCES

*(Sections 347–372)*

##### PRESENT LAW

The principal purposes of the penal provisions set out in the present Bankruptcy Act are to promote commercial honesty and to ensure that the estate of a bankrupt is lawfully administered. These offences complement the offences set out in the Criminal Code and can be invoked as a basis for prosecution only after a bankruptcy actually occurs, but some provisions reach back

to cover offences — e.g., fraudulent transfer or receiving of property — that occurred before the date of bankruptcy.

In general, these penal provisions promote commercial morality by making it an offence for a debtor alone or acting in concert with one or more of his creditors to conceal or misappropriate property that should have fallen into the debtor's estate. And these penal provisions ensure honest administration by making it an offence for any unqualified person to act as trustee, for a creditor to make a false claim, for an inspector to accept an unlawful fee, or for a trustee to commit a breach of specified statutory duties.

The various offences set out in the present Act, depending upon their relative seriousness, are punishable on indictment or on summary conviction. Prosecution of an indictable offence must be commenced within 5 years and prosecution of a summary conviction offence must be commenced within 3 years of the commission of the offence. In most cases the applicable penalty is mandatory imprisonment.

The 1966 amendments to the present Act increased considerably the Superintendent's powers to undertake or to direct the detection and investigation of suspected bankruptcy offences, enabling him to initiate investigations instead of simply urging the appropriate provincial Attorney General to act. Also in 1966 the Superintendent established detection and investigation divisions in regional offices across Canada, staffed by auditors and trained investigators who are better able to detect and investigate local cases. Contemporaneously, the R.C.M.P. established special bankruptcy squads in major centres to assist the Superintendent in his investigations.

In sum, therefore, a person suspected of a bankruptcy offence may be investigated and charged under the Bankruptcy Act, and, if the misconduct is also a crime, may also be investigated and charged under the Criminal Code.

## PROPOSED LAW

The proposed law essentially continues the substantive offences and the investigative procedures of the present Act. The Bill does, however, add several modifications: its scope is extended to include arrangements as well as bankruptcies; it authorizes an investigation to begin at once upon the commencement of proceedings under the Bill; it removes the time limit on prosecuting indictable offences and reduces the time limit on summary conviction offences to 2 years; it extends the bribery rules to include all persons involved in a bankruptcy administration — a Bankruptcy Administrator, trustee, inspector, solicitor or auctioneer; and it adds a new offence concerning the failure of a director of a corporation who becomes bankrupt to resign as director. The Bill also introduces new sentencing provisions, giving the Court greater discretion to impose a fine instead of imprisonment or to impose a fine and imprisonment, rather than impose mandatory imprisonment, which is now the general rule.

## PART XI — COURTS AND EVIDENCE

*(Sections 373–399)*

### PRESENT LAW

The present Bankruptcy Act, in contrast to the pre-1949 statute, does not create a separate bankruptcy court. Instead, in line with the general policy of Parliament not to establish a duality of Courts, it vests original jurisdiction with respect to bankruptcy matters in the Superior Court of each province. Generally, however, the Chief Justice of the province specifically assigns one or more judges to exercise judicial powers conferred by the Act and appoints or designates the registrar, clerks and other officers to transact the business of the court. Proceedings before the court are instituted in accordance with the General Rules enacted pursuant to the Act, or, in cases where the Act or the Rules make no provision, the ordinary rules of procedure of the Court in civil matters apply. In addition, in respect of bankruptcy matters, the



Act requires the court to have a seal, makes each court auxiliary to each other court and makes orders of one court enforceable by another court anywhere in Canada. As a result a superior court exercising judicial powers under the Bankruptcy Act tends to become identified as a separate court.

In practice this confusion about the exact status of the court frequently makes it difficult to determine what is the proper forum to decide issues that are not within the scope of the Bankruptcy Act but that directly concern the bankrupt and his estate; e.g., the respective rights of claimants that have registered mechanics liens against property of the bankrupt. Some of these proceedings can, under provincial law, be brought only in courts of inferior jurisdiction such as the Small Claims Courts and County Courts, the Superior Court having only appellate jurisdiction.

The Act also vests many areas of control and authority in the Court, such as the discharge of trustees or the taxation of accounts. These are administrative responsibilities which should properly be handled by the bankruptcy officials to ensure the application of uniform policy across the country.

#### PROPOSED LAW

Part XI of the Bill proposes to continue the basic structure and authority of the court; but it provides for the transfer to the court of any proceedings taken in any court if they affect the rights and interests of a bankrupt or his estate with a view to eliminating jurisdictional conflicts.

The Bill modifies substantially the court's functions, relieving it of a number of essentially administrative functions such as reviewing and approving the estate accounts submitted by trustees and discharging bankrupts. Under the Bill estate accounts would be passed by the Bankruptcy Administrator, subject to appeal to the court. Legal fees resulting from court proceedings would, however, still continue to be taxed by the courts. And instead of discharge of a

bankrupt by court order, the bankrupt is automatically discharged 90 days after the date of the bankruptcy order unless the Bankruptcy Administrator files a caveat within those 90 days to block the discharge, shifting the onus to the debtor to apply to the court to have the caveat removed. Thus the court hears discharge applications only in exceptional cases.

Two important innovations are included in this Part of the Bill. Firstly, wherever the words "upon application" are used throughout the Bill, these words should, according to subsection 377(1), be interpreted as granting to any interested person the right to apply to the Court, unless the Bill otherwise states expressly who may apply. Secondly, the Court is granted the power to shorten or extend the period of time during which a proceeding must be taken or an act or thing done under the Bill, either before or after the expiration of the limited time period.

Part XI of the Bill also deals with rules of evidence in bankruptcy proceedings. It includes provisions clarifying in what circumstances and under what conditions a document made in the course of a proceeding or the evidence of any person examined pursuant to the Act is admissible. The Bill also simplifies the rules applicable where property of a debtor is seized and held as evidence of an offence under the Bankruptcy Act or the Criminal Code by providing that a sample or proper description of the seized property would be receivable in evidence in the prosecution of the offence without the necessity of retaining under seizure or producing at the trial the seized property in its entirety, as is presently the case.

#### PART XII — GENERAL AND TRANSITIONAL

*(Sections 400 – 410)*

#### PRESENT LAW

The four statutes proposed to be abrogated

by the Bill — Bankruptcy Act, Winding-Up Act, Companies' Creditors Arrangement Act, Farmers' Creditors Arrangement Act — contain a number of miscellaneous provisions of general application and also relatively broad rule making powers to prescribe regulations governing administration, court practice and procedure, and tariffs of fees.

#### PROPOSED LAW

The Bill, in Part XII, attempts to consolidate these general rules in one Part. These general rules are designed to resolve on a Canada-wide basis specific problems that recur frequently: e.g., rules concerning the estate of a deceased bankrupt, the continuance of a statutory limitation or prescription period while a proceeding is stayed under the Bill, and the status of a married woman.

This Part also consolidates all the pertinent regulation making powers which under the present Winding-Up Act are vested in the courts and under the Bankruptcy Act are vested in the Governor-in-Council but supplemented by rules of court. Under the Bill all regulation making powers vest in the Governor-in-Council. These include power to make regulations required to be prescribed (e.g., the maximum of exempt property that does not fall into a bankrupt's estate, administration forms, etc), to prescribe the form and time of notices, and to establish fees for specific services and the amount the Superintendent may levy against each estate to recover his administrative costs.

Consistent with the overall concern of the Bill to adhere to exacting administrative law standards — for example, administration by exception to minimize unnecessary paper work, express licensing criteria to guide judicial review of licensing decisions, express right of appeal to a court in respect of the taxation of accounts, and judicial control over many investigative powers — the Bill subjects the regulation making powers exercised under it to close public scrutiny, particularly by requiring pre-publication of proposed rules and forms.

The Bill sets out a number of transitional provisions to make clear that existing proceedings will continue under the former law, and also to ensure that a cross reference in the statutes or corporate constitutions to a predecessor Act such as the Winding-Up Act is deemed to be a reference to the new Act. Finally the Bill provides that, unless the court has issued a conditional discharge, all individuals who became bankrupt under the present Act are automatically released of their debts within five years from the date of their bankruptcy.

de la loi, soit avant soit après l'expiration de ce délai.

Enfin, la Partie XI du projet de loi énonce un certain nombre de règles de preuves à suivre dans des procédures de faillite. Le projet de loi clarifie l'ensemble des règles d'admissibilité de la preuve documentaire et énonce les règles applicables dans le cas où les biens du débiteur sont saisis et détenus comme moyen de preuve d'une infraction à la Loi sur la faillite ou au code criminel; dans ces derniers cas, un échantillon ou une description adéquate des biens saisis constituera une preuve suffisante lors de la poursuite de l'infraction devant toute Cour sans la nécessité, comme c'est le cas à l'heure actuelle, de retenir sous saisie ou de produire devant le tribunal la totalité des biens faisant l'objet de la poursuite.

## TITRE XII — LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET TRANSITOIRES

(articles 400 à 410)

### LA LOI ACTUELLE

Les quatre lois qui seront abrogées avec l'adoption du projet de loi — la Loi sur la faillite, la Loi sur les liquidations, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers — contiennent certaines dispositions particulières de portée générale et confèrent le droit d'établir, par voie réglementaire, les procédures administratives nécessaires à la réalisation des objectifs de ces législations.

### LE PROJET DE LOI

La Partie XII du projet de loi rassemble dans une seule loi certaines dispositions particulières

Cette partie du projet de loi réunit, également, marquée face aux procédures de faillite.

Les règles particulières applicables aux règlements de successions insolubles, de la suspension de la prescription extinctive et du statut de la femme de portée générale. C'est ainsi qu'on y traite de règles particulières applicables aux règlements de portée générale. C'est ainsi qu'on y traite de tous les pouvoirs réglementaires qui sont présentement dévolus aux tribunaux par la Loi sur les liquidations, ou au gouverneur en conseil par la Loi sur la faillite. En vertu du projet de loi, seul le gouverneur en conseil se voit octroyer les pouvoirs réglementaires; ainsi, le gouverneur en conseil pourra édicter des règlements toutes les fois que le terme "prescrit" est utilisé dans le projet de loi. Par exemple, le gouverneur en conseil aura le pouvoir d'édicter le montant maximum de biens exempts pour un failli, de prescrire les procédures administratives et judiciaires; il pourra, de plus, prescrire le contenu et le délai des avis, un tarif d'honoraires ainsi que le montant du prélèvement du surintendant des faillites.

Le projet de loi soumet, cependant, l'exercice du pouvoir réglementaire, octroyé au gouverneur en conseil, à des mesures de publicité antérieures à l'entrée en vigueur des règlements, de façon à éveiller l'attention du public aux modifications proposées et à provoquer la participation des milieux intéressés au processus réglementaire.

Le projet de loi énonce un certain nombre de mesures transitoires de façon à prévenir toute ambiguïté quant à l'effet de la nouvelle loi sur les procédures en cours. Il y a lieu de noter, en particulier, que le projet prévoit que tout particulier ayant le statut de failli aux termes de la présente loi sera automatiquement libéré de ses dettes dans les cinq ans de la date de la faillite, à moins que le tribunal n'ait antérieurement ordonné une libération conditionnelle.





autre créancier. Au cas où l'ensemble des biens d'un débiteur serait soumis à une garantie, les salariés pourraient obtenir la nomination d'un syndic en matière de faillite pour faire valoir leurs droits. Au cas où aucun syndic en pratique privée ne serait intéressé à agir en leurs noms, les salariés pourraient avoir recours aux services d'un fonctionnaire public pour agir comme syndic.

## TITRE X — LES INFRACTIONS

(articles 347 à 372)

### LA LOI ACTUELLE

La présente Loi sur la faillite contient des dispositions de nature pénale destinées à encourager l'honnêteté dans la conduite des affaires et à assurer une saine administration de la Loi sur la faillite. La Loi sur la faillite couvre des situations analogues à celles du droit criminel, mais elle ne s'applique que lorsque la faillite a été prononcée bien que certaines de ses dispositions couvrent des infractions commises avant la date de la faillite.

La loi actuelle prévoit deux grandes catégories d'infractions: les infractions dites criminelles et les infractions administratives. Comme exemple d'infractions criminelles, citons le fait pour un débiteur de détourner à son profit ou au profit de certaines autres personnes, des biens qui normalement devraient faire partie du patrimoine de la faillite. Les infractions administratives sont celles établies afin d'assurer l'exécution de devoirs imposés par la Loi sur la faillite à un certain nombre de personnes telles que le syndic, le failli et les inspecteurs, afin d'assurer la réalisation des objectifs de la loi. C'est ainsi que constitue une infraction le fait pour une personne non détentrice d'une licence de syndic d'agir en qualité de syndic, le fait pour un créancier de produire une fausse réclamation, le fait pour un inspecteur d'accepter des honoraires plus élevés que ceux auxquels il a droit ou, enfin, le fait pour un syndic d'entreprendre un des devoirs que lui impose la loi. Les diverses infractions prévues par la loi sont, suivant leur gravité relative, punissables par une

### LE PROJET DE LOI

Le projet de loi ne modifie pas sensiblement les infractions et les procédures d'enquête établies en vertu de la présente loi. Un certain nombre d'améliorations cependant sont apportées; c'est ainsi que les pouvoirs d'enquête du surintendant pourront être invoqués dans le cas de concordats; le surintendant pourra dorénavant lancer une enquête des qu'une procédure aura été déposée contre un débiteur en vertu de la Loi sur la faillite; de plus, le projet de loi élimine la prescription extinctive dans les cas d'infractions punissables par voie de mise en accusation et réduit à deux ans la prescription extinctive dans le cas d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Certains dispositions de la nouvelle loi élargissent le champ d'application de l'infraction; c'est ainsi que les textes portant sur la corruption s'appliqueront

de mise en accusation ou sur déclaration sommaire de culpabilité. Toute poursuite doit être intentée dans les cinq ans, dans les cas d'une infraction punissable par voie de mise en accusation, et, dans les trois ans, pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Dans les deux cas, la peine prévue est l'emprisonnement.

soumis à sa garantie existe depuis longtemps. Cependant la popularité croissante du financement garanti dans le monde commercial a entraîné une augmentation corrélatrice du nombre des liquidations en dehors de la faillite en cas d'inexécution d'un contrat en fiducie. Par exemple le fiduciaire peut prendre des mesures au nom de tous les bénéficiaires de la garantie, en vue de protéger ou de réaliser celle-ci. Dans certains cas, l'acte d'obligation permet au fiduciaire de voir à la nomination d'un séquestre ou d'un liquidateur et, dans d'autres cas, la nomination du liquidateur ou du séquestre doit se faire par le tribunal.

Le fiduciaire peut invoquer de nombreux motifs pour appuyer la nomination d'un liquidateur ou séquestre; à titre d'exemple, citons le défaut de tenir les biens assurés, le défaut d'acquitter les taxes dues sur un immeuble, la vente sans autorisation d'un inventaire compris dans une charge flottante, la cession non autorisée de comptes recevables, la conversion malhonête du produit de la vente de biens garantis et d'autres situations semblables. Mais le plus souvent, c'est l'insolvabilité du débiteur qui sera à l'origine de la liquidation des biens soumis à la garantie.

Au cours des années, les nouvelles méthodes de financement semblent avoir augmentées considérablement le pourcentage des dettes commerciales qui est garanti. Une grande partie du financement se fait en vertu de l'article 88 de la Loi sur les banques et de nouvelles méthodes de crédit, selon lesquelles des prêts sont consentis sur la garantie, non pas d'un stock déterminé, mais d'un flux variable de marchandises et de comptes recevables. On peut donc prévoir que dans un avenir prochain, de nombreux débiteurs auront, en vertu de ces nouvelles méthodes de financement, un seul prêteur important dont la garantie portera sur l'ensemble de leurs marchandises et de leurs comptes recevables. Si le financement garanti continue à croître, la plupart des liquidations de biens des commerçants insolubles se fera en dehors de la Loi sur la faillite telle que présentement conçue. Cela ne laisse pas d'être inquiétant, car les contrôles et la protection prévus par la Loi sur la faillite n'existent pas dans de telles situations. Dans ces conditions, un créancier garanti prioritaire, par exemple, sans se soucier des intérêts des autres créanciers, peut se contenter de réaliser sa sûreté pour un montant égal à sa créance.

C'est pourquoi il semble important de prévoir, dans la nouvelle législation, des mécanismes suivant lesquels les créanciers chirographaires pourront, à l'occasion, contrôler l'administration du séquestre ou du liquidateur; il est également important de voir à ce que certains pouvoirs de contrôle soient accordés au surintendant des faillites, afin de s'assurer que les liquidations en dehors de la faillite se fassent, non pas exclusivement dans l'intérêt du bénéficiaire de la garantie, mais également dans l'intérêt général de la masse des créanciers, lorsque les biens soumis à la garantie sont susceptibles de produire un dividende supérieur à la valeur de la créance du créancier garanti.

LE PROJET DE LOI

Le projet de loi n'entend pas restreindre indûment le droit d'un fiduciaire ou autre créancier garanti de réaliser les biens soumis à sa garantie; cependant, toutes les fois qu'un débiteur est insolvable, le déroulement de la liquidation pourra être assujéti à un minimum d'exigences afin de protéger les intérêts des porteurs d'obligations de rang inférieur et des créanciers chirographaires. C'est ainsi que, sur requête d'une personne intéressée, le tribunal pourra intervenir dans ce genre de liquidation et imposer au liquidateur des devoirs additionnels ou même lui substituer une autre personne pour compléter l'administration.

Au cas de faillite, le projet de loi impose au liquidateur l'obligation de fournir au syndic de faillite, sur demande, toutes les informations requises dans l'intérêt de la protection de la masse des créanciers.

Souignons enfin que les droits des créanciers garantis sont soumis à la priorité accordée aux salariés d'une entreprise en état d'insolvabilité. En effet, les salariés ont le droit d'être payés de leurs réclamations pour salaires jusqu'à un montant de \$2,000, en priorité sur les droits de tout



réassurance auprès d'autres assureurs ou encore si une autre compagnie est disposée à se fusionner avec la compagnie d'assurance insolvable. Accessoirement à cette politique, le projet de loi prévoit que les polices émises par la compagnie insolvable resteront en vigueur pour une période de 45 jours de la date de la faillite de façon à permettre aux assurés de se chercher une couverture ailleurs. Durant cette période, les polices de réassurance émises en faveur de la compagnie insolvable, subsisteront. Pour toute insuffisance de prime, le reassurateur prendra rang parmi les créanciers ordinaires. En somme, le projet de loi met tout en oeuvre pour la protection de l'assuré et prévoit que l'industrie de l'assurance peut se voir imposer la responsabilité d'assumer les coûts d'administration.

Si les tentatives de rescapage de la compagnie d'assurance s'avèrent inutiles, une ordonnance de faillite peut alors émise comme dans tout autre cas d'insolvabilité. A moins qu'il ne refuse, le surintendant des assurances devient automatiquement le syndic. S'il refuse, un syndic licencié sera nommé et confirmé dans ses fonctions par les créanciers. Même si le surintendant des assurances refuse d'assumer les fonctions de syndic, il continue d'exercer une surveillance puisqu'il est automatiquement membre du bureau des inspecteurs.

Les règles générales d'administration contenues dans le projet de loi s'appliquent aux faillites de compagnies d'assurance. On y a toutefois ajouté des règles de fond particulières à l'assurance pour distinguer entre les détenteurs de polices d'assurance-vie et les détenteurs de polices d'autres types d'assurance. Ces règles particulières ont pour but d'accorder une priorité selon qu'il s'agit de d'assurance-vie (ou assurance-vie et autres types d'assurance) d'une part ou d'autres types d'assurance d'autre part, et s'intègrent aux dispositions générales de la loi touchant l'ordre de priorité. Plus précisément, le projet de loi prévoit la répartition des actifs dans l'ordre de priorité suivant:

- (1) compagnies d'assurance-vie (ou assurance-vie et autres types d'assurance):

- a) les frais d'administration;
- b) seront colloqués proportionnellement: le montant net payable aux bénéficiaires par suite du décès de l'assuré, la valeur de la police lorsqu'il n'y a pas eu de réclamation et le produit de règlements de réclamation laissés en dépôt entre les mains de la compagnie;
- c) les réclamations des autres créanciers selon l'ordre de priorité applicable généralement au cas de faillite.

- (2) compagnies autres que celles d'assurance-vie:

- a) les frais d'administration;
- b) les réclamations des tiers en vertu de polices d'assurance-responsabilité;
- c) les réclamations autres que celles des tiers;
- d) les réclamations pour la valeur non gagnée des primes;
- e) les réclamations des autres créanciers selon l'ordre de priorité applicable généralement au cas de faillite;
- f) les frais du surintendant fédéral des assurances.

Etant donné la complexité des problèmes, le projet de loi énonce d'une façon plus détaillée les règlements applicables en cas d'insolvabilité d'une compagnie d'assurance. Ce nouveau système devrait assurer un traitement plus équitable aux détenteurs de polices d'assurance de même qu'aux bénéficiaires des produits d'assurance et permettre une administration plus rapide et plus efficace en faisant intervenir dans le processus de liquidation les surintendants d'assurance responsables du contrôle de cette industrie.

## TITRE IX — LES LIQUIDATIONS PAR VOIE DE SÉQUESTRE

(articles 342 à 346)

### LA LOI ACTUELLE

Le droit d'un fiduciaire ou d'un autre créancier garanti de nommer un séquestre ou liquidateur pour la protection ou la liquidation des biens

## LE PROJET DE LOI

Les principaux objectifs du projet de loi sont d'assujettir la liquidation des compagnies d'assurance aux mécanismes de contrôle qui existent en vertu de la Loi sur la faillite, d'intéresser directement le surintendant des assurances au processus de l'insolvabilité, de simplifier la procédure administrative et de corriger un certain nombre de questions de fonds qui demeurent ambiguës ou sont absentes dans la loi actuelle.

Le projet de loi, tout comme la présente loi, autorise le procureur général du Canada ou d'une province, de sa propre initiative ou à la demande du ministre responsable de la loi applicable aux compagnies d'assurance, à tenter des procédures de faillite à l'encontre d'une compagnie rés de faillite. En plus des tests d'insolvabilité d'assurance. En plus des tests d'insolvabilité communs à tous les types de faillite — passif excédant l'actif, incapacité de payer les dettes à leur échéance, — cette partie du projet de loi ajoute un certain nombre de tests d'insolvabilité propres à une compagnie d'assurance, tels sont le non-renouvellement ou l'annulation de la licence de l'assureur et, dans le cas de compagnies étrangères, le fait de ne pas avoir au Canada des actifs suffisants.

Les principales modifications apportées par le projet de loi touchent à l'administration. Comme pour toute autre faillite, le syndic doit détenir une licence (le surintendant des assurances est réputé être syndic licencé) et les créanciers exercent une surveillance sur la liquidation par l'intermédiaire d'inspecteurs nommés par eux. Le concordat est interdit aux compagnies d'assurance. Des règles particulières habilitent le surintendant des assurances à tenter une opération de rescapage. Ainsi, toute requête en faillite contre un assureur doit, avant d'être déposée à la Cour, lui être signifiée. Les procédures de faillite sont automatiquement suspendues pour une période de 60 jours à compter de la date de la signification de la requête en faillite au surintendant des assurances (ce délai pouvant être écourté avec le consentement de celui-ci). Ce délai permettra au surintendant des assurances de déterminer si la compagnie possède des actifs suffisants pour contracter de la

pour procéder à la liquidation. Le tribunal exerce un contrôle rigide sur l'administration puisque tous les actes importants que pose le liquidateur doivent, au préalable, recevoir l'approbation du tribunal. Le bureau des inspecteurs, constitué par le tribunal, a davantage pour rôle de conseiller le liquidateur que de représenter la masse des créanciers. Le surintendant des assurances, bien qu'il puisse déclencher le processus de liquidation en ne renouvelant pas l'enregistrement d'une compagnie d'assurance, détient peu de contrôle sur la liquidation.

Retenant la nature particulière de l'industrie de l'assurance, la Loi sur les liquidations habilite le liquidateur à réassurer auprès d'autres assureurs les polices déjà émises par la compagnie insolvable plutôt que de remettre aux détenteurs de polices la portion non gagnée de la prime. Cette exception mise à part, la liquidation d'une compagnie d'assurance se compare à celle de toute autre entreprise. Le liquidateur réunit et liquide l'actif, identifie les réclamants, détermine la nature de leurs réclamations et distribue l'actif selon l'ordre de priorité établi de la façon suivante par la Loi sur les liquidations: (1) les frais de liquidations; (2) les réclamations des salaires pour des arrearages de salaires de trois mois; (3) les réclamations faites en vertu des polices d'assurance et celles pour la portion non gagnée des primes; et (4) les réclamations des autres créanciers.

La présente loi est déficiente à plusieurs égards. Elle est appliquée de façon très formelle, entraînant ainsi des frais et des délais souvent inutiles. Le système administratif qui en découle tient peu compte du rôle important que le surintendant des assurances pourrait jouer. En fin de compte, les quelques règles de substance relatives à la notion d'insolvabilité, les distinctions faites entre les principaux types d'assurance, ainsi que la différence de traitement accordé aux détenteurs de police d'assurance-vie par rapport à celui accordé aux détenteurs d'autres types de polices d'assurance, sont inadéquates et ne répondent pas aux problèmes posés par l'insolvabilité dans ce type d'industrie.

probable que dans une faillite de courtier en valeurs mobilières ce soit la Bourse ou la Commission des valeurs mobilières qui initie les procédures de faillite et que les réclamations des clients sans lien de dépendance soient immédiatement satisfaites à même le Fonds de Prévoyance. Le Fonds de Prévoyance sera dans ce cas subrogé aux droits des clients. Son intervention dans la faillite d'un courtier en valeurs mobilières assurera une aide et une surveillance experte dans l'administration de la faillite.

## TITRE VIII — LES COMPAGNIES D'ASSURANCE

(articles 319 à 341)

### LA LOI ACTUELLE

Les compagnies d'assurance sont exclues du champ d'application de la présente Loi sur la faillite. Une compagnie d'assurance insolvable, incorporée ou faisant affaire au Canada, ne peut être liquidée qu'en vertu de la Loi sur les liquidations.

Au lieu des critères habituels utilisés pour déterminer l'insolvabilité d'un débiteur — passif excédant l'actif ou incapacité de payer les dettes à leur échéance —, on doit s'en remettre à la Loi sur les liquidations pour connaître les critères applicables aux compagnies d'assurance. Ainsi, une compagnie d'assurance est réputée insolvable si, dans un délai de 90 jours, elle omet de satisfaire une dette liquide et exigible, si le surintendant des assurances ne renouvelle pas l'enregistrement de la compagnie parce qu'il la juge incapable de faire honneur à ses obligations, ou encore si l'enregistrement de la compagnie d'assurance est retiré en vertu d'une loi qui assimile ce fait à une présomption d'insolvabilité.

Lorsqu'une compagnie d'assurance est insolvable, la compagnie elle-même, un créancier ou le procureur général du Canada, sur demande du ministre des Finances, peut demander à la Cour une ordonnance de liquidation. En émettant une ordonnance de liquidation, la Cour peut nommer un ou plusieurs liquidateurs — détenteurs ou non d'une licence de syndic —

Les règles générales de contrôle. Les règles générales d'administration, telles que la saisine par le syndic de tous les biens du débiteur, les pouvoirs du syndic de continuer l'entreprise d'un failli, la révision des transactions frauduleuses, contiennent de s'appliquer dans les faillites de courtiers en valeurs mobilières. En plus, le syndic peut, dans les 20 jours de la date de la faillite, satisfaire la totalité ou une partie de la réclamation d'un client en lui remettant des valeurs mobilières de la même nature et de la même classe que celles auxquelles il avait droit à la date de la faillite, sans égard à la fluctuation du cours des valeurs depuis cette date. En d'autres mots, le client doit supporter tous les risques de fluctuation pendant ces 20 jours. Après avoir, dans la mesure du possible, satisfait en nature les réclamations des clients, le syndic doit diviser le solde de l'actif en deux fonds; le premier comprendra tout l'argent comptant et tous les titres qui étaient entre les mains du courtier à la date de la faillite et le deuxième comprendra tout autre actif du courtier. Afin de déterminer de quel fonds une réclamation sera payée, le syndic doit distinguer entre les clients réguliers, les clients associés, c'est-à-dire ceux ayant un lien de dépendance avec le courtier, et les clients différenciés, c'est-à-dire ceux qui ont causé ou contribué à la faillite du courtier. Du premier fonds, les clients réguliers ont la première priorité suivis des clients associés. L'ordre de collocation du deuxième fonds est le suivant: les créanciers ordinaires et les clients réguliers, en cas d'insuffisance du premier fonds, sont payés en premier lieu proportionnellement; les clients associés occupent le second ordre de priorité. Les clients différenciés sont relégués au dernier rang et n'auront droit au paiement de leur créance qu'après le remboursement total des créanciers ordinaires et des autres clients.

Quoique le projet de loi soit silencieux sur ce point, le régime spécial proposé en cas de faillite d'un courtier en valeurs mobilières présuppose la coopération de la Bourse et de la Commission des valeurs mobilières avec le syndic de même que la disponibilité du Fonds de Prévoyance pour couvrir, sinon en totalité au moins en grande partie, les déficits des clients qui traitaient sans lien de dépendance avec le courtier failli. Il est



que dans le cas de faillite de courtiers en valeurs mobilières, le nouveau projet de loi adopte un régime spécial qui s'inspire de celui du "Bankruptcy Act" des États-Unis.

Après une analyse approfondie du régime américain, celui-ci, quoique plus raffiné, ne s'est pas avéré plus équitable ni plus expéditif que le régime existant au Canada. Pour établir l'ordre de collocation des créanciers, la législation américaine doit considérer une variété de questions telles que la nature de la réclamation contre l'actif (dividendes retenus par le courtier pour son client, argent provenant de la vente de titres, valeurs mobilières détenues au nom du client), la façon dont un courtier tient les états de compte de ses clients (l'argent comptant ou les valeurs mobilières nettement attribuées à un client, les valeurs mobilières formant une masse séparée, les valeurs mobilières clairement réservées au nom d'un client, etc.), ainsi que la forme des certificats de valeurs mobilières (au nom d'un courtier, au porteur, au nom d'un client et endossés, au nom d'un client et non endossés, etc.). Le régime américain quoique plus précis que celui offert par la "common law" engendre de multiples problèmes légaux qui sont la source de délais d'administration et d'injustices flagrantes pour les clients et autres créanciers du courtier. Divers régimes possibles ont été considérés,

soit:

la faillite commerciale ordinaire, sous réserve de règles relatives à l'identification et à la revendication des titres, c'est-à-dire le régime actuel de la "common law"; un régime où la préférence est accordée aux clients sur les créanciers du courtier sans restreindre l'application des règles relatives à l'identification et à la revendication des titres; un régime où la préférence est accordée aux clients sur les créanciers du courtier mais avec certaines restrictions quant à l'application des règles relatives à l'identification et à la revendication des titres; les recours des clients seraient limités aux sommes d'argent ou aux

valeurs mobilières "qui peuvent être identifiées comme ayant été attribuées à un client", soit substantiellement le régime américain; un régime où la préférence est accordée aux clients sur les créanciers du courtier jusqu'à concurrence des sommes d'argent et des valeurs mobilières détenues par le courtier, les clients et créanciers du courtier se partageant proportionnellement les autres actifs; un régime où aucune préférence n'est accordée aux clients: tous les actifs constituent un fonds commun que se partagent proportionnellement les clients et créanciers du courtier.

Du point de vue administratif, le dernier régime est certainement le plus attrayant mais il peut devenir très injuste pour les clients lorsque le courtier faillit à de nombreux créanciers. L'avant-dernier régime est donc celui qui fut retenu, sous réserve qu'une distinction précise soit faite entre les clients sans lien de dépendance (clients réguliers), les clients avec un lien de dépendance (clients associés) et les personnes qui ont causé ou contribué à la faillite du courtier (clients différés). Les clients associés sont reliés au second rang dans l'ordre de priorité et les clients différés occupent un rang inférieur. Ce régime a pour avantages de simplifier les débats juridiques quant aux droits des propriétaires des valeurs mobilières, d'accélérer l'administration de la faillite et d'assurer une répartition plus équitable de l'actif en distinguant entre les "bons" et les "mauvais" clients pour fins de priorité dans l'ordre de collocation.

En bref, le régime proposé se déroulera de la façon suivante: en plus du créancier lui-même, la Commission des valeurs mobilières ou tout autre organisme exerçant un pouvoir de règlementation ou de surveillance, peut entreprendre des procédures de faillite contre un courtier en valeurs mobilières; une copie de la requête doit, dans tous les cas où une requête en faillite est présentée par un créancier, être signifiée à la Commission des valeurs mobilières ou tout autre

administrations et, subéquemment, à chaque fois que la tenue d'une assemblée est requise par le tribunal, par le bureau des inspecteurs ou par un nombre déterminé de créanciers. Le mode de convocation des assemblées et les procédures suivies à ces dernières, les pouvoirs, devoirs et responsabilités des créanciers et des inspecteurs sont détaillés dans le projet de loi. Afin de favoriser une participation plus réelle des créanciers minoritaires aux assemblées et dans l'administration d'une faillite, le projet de loi prévoit une procédure empruntée du droit sur les Corporations en vertu de laquelle les créanciers peuvent être tenus de cumuler leur droit de vote pour l'élection du bureau des inspecteurs.

Le projet de loi a mis tout en oeuvre pour permettre, aux créanciers qui le désirent, d'exercer leur droit de contrôle sur l'administration, tout en palliant aux problèmes posés dans les cas où il y a absence d'intérêt des créanciers. C'est ainsi que, dans les cas où un quorum ne serait pas atteint à l'assemblée des créanciers, l'administration de la faillite pourrait continuer sans la participation des créanciers. En l'absence de constitution d'un bureau d'inspecteurs par les créanciers, le surintendant des faillites pourra constituer lui-même le bureau des inspecteurs. De plus, dans les cas où la Couronne est créancière, le surintendant pourra ajouter un représentant des gouvernements au bureau des inspecteurs constituant par les créanciers, cette mesure a été prévue pour compenser l'abolition partielle du privilège de la Couronne. Enfin, pour pallier à l'absence de contrôle des créanciers sur l'administration d'une faillite, le surintendant est autorisé à nommer un représentant qui aura pour mission de contrôler tous les aspects de l'administration.

## TITRE VII — LES COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES

(articles 308 à 318)

LA LOI ACTUELLE

La Loi sur la faillite actuelle ne contient pas de dispositions spéciales concernant la faillite des

LE PROJET DE LOI

mobilières. qui détermine si une personne a le droit ou non de revendiquer comme propriétaire les valeurs mobilières.

En effet, un courtier en valeurs mobilières peut agir en qualité d'intermédiaire pour des clients et en son propre nom dans l'achat et la vente de valeurs mobilières. Il peut donner en garantie d'emprunts des valeurs qu'il détient en son propre nom ou au nom de ses clients lorsque ces derniers n'exigent pas la remise de titres nominatifs. De plus, plusieurs courtiers en valeurs mobilières détiennent des titres au porteur pour le compte d'autres courtiers ou pour le compte de clients en vue d'en effectuer un transfert. Dans d'autres cas, les valeurs mobilières, quoique n'étant pas nominatives, sont détenues spécifiquement pour le compte d'une personne déterminée. Enfin, le fait que le courtier en valeurs mobilières détienne régulièrement, comme dépositaire, des sommes d'argent provenant de la vente de titres pour le compte de ses clients, n'est pas de nature à simplifier les problèmes.

Il arrive souvent que les courtiers en difficultés financières ne se sont pas conformés aux directives émises par les autorités de contrôle ou aux instructions reçues de leurs clients. Dès lors, dans le cas de faillite, le droit de revendication que pourrait réclamer un client demeure douteux. Le syndic chargé de la liquidation de la maison de courtage doit alors procéder à la difficile tâche de répartir les droits des propriétaires de valeurs mobilières et de ceux des créanciers. La jurisprudence a fait appel à certaines règles compliquées de la common law et, particulièrement, à la notion de fiduciaire pour déterminer les droits des personnes. Par exemple, on permet à un client de revendiquer des valeurs mobilières même s'il ne peut, en vertu du droit normal, être identifié comme propriétaire. L'expérience passée démontre clairement que c'est souvent le fruit du hasard de déterminer si une personne a le droit ou non de revendiquer comme propriétaire les valeurs mobilières.

commerce des valeurs mobilières. administrer à cause de la nature complexe du particulièrement compliquées et difficiles à

syndic se voit octroyer par le projet de loi le pouvoir d'emprunter les sommes nécessaires et d'accorder aux prêteurs une sûreté qui prendra rang avant tout autre créancier. Les créanciers dont les droits sont affectés par cette priorité sont subrogés aux salariés et pourront, par exemple, réclamer des dirigeants d'une corporation en faillite le remboursement des pertes qu'ils ont pu subir.

Le projet de loi interdit également à un employeur de congédier un employé pour le seul motif que ce dernier s'est prévalu des dispositions de la législation en matière de faillite. Cette mesure aura pour effet d'accorder une meilleure protection à l'employé qui aura eu recours à la législation en matière de faillite pour régler ses problèmes financiers. De plus, il y a lieu de noter que toute cession de salaire faite par le débiteur devient nulle dès la date de la faillite.

#### *L'ordre de collocation*

En plus de modifier les droits du créancier garantissant l'ordre de collocation des créanciers établisant l'ordre de collocation des créanciers tous ses créanciers. Bien que le texte législatif équilibre les biens d'un débiteur défaillant entre le projet de loi tente d'assurer une répartition plus équitable des biens d'un débiteur défaillant entre chaque catégorie de créanciers privilégiés est clairement indiqué et le nombre des catégories de créanciers privilégiés a été considérablement réduit. Dans certains cas, la priorité actuelle est supprimée; il en est ainsi du privilège pour frais funéraires et pour taxes municipales. Dans d'autres, la priorité est modifiée; il en est ainsi du privilège des salariés, du privilège du locateur et du privilège de la Couronne lequel est réduit au montant d'argent que le débiteur failli était tenu, en vertu de la loi, de déduire à la source et de maintenir dans un compte en fiducie.

#### *Les assemblées de créanciers*

Le projet de loi prévoit la convocation d'une assemblée des créanciers au début de chaque

Le projet de loi prévoit que la remise de dettes d'un débiteur prend effet à la date de la faillite et est inconditionnelle, sauf s'il s'agit d'une amende imposée par un tribunal, d'une réclamation pour paiements à venir aux termes d'une pension alimentaire ou du dividende qu'un créancier, s'il avait été avisé de la faillite, aurait eu le droit de recevoir sur toute réclamation dont le syndic n'a pas eu connaissance. La remise de dettes a pour effet d'éteindre l'obligation du débiteur de payer la dette et toute promesse expresse ou implicite de remettre en vigueur cette obligation ne sera plus susceptible d'exécution forcée.

#### *Le créancier garanti*

Le projet de loi modifie sensiblement les dispositions actuelles relatives au créancier garanti. Ainsi, le créancier garanti ne pourra se prévaloir de sa garantie, qu'elle soit mobilière ou immobilière, sans en avoir d'abord prouvé la validité et la valeur. La production de cette preuve permet au syndic d'attaquer ou de racheter la garantie ou de payer tous les arrérages de la dette. Sauf s'il s'agit de biens d'une nature périsable, le syndic se voit octroyer un délai de 30 jours pour exercer ses pouvoirs relativement aux biens soumis à la garantie.

#### *La protection du salarié*

Dans le but d'octroyer une meilleure protection aux salariés d'une entreprise en faillite, le projet de loi met de l'avant une innovation qui a pour effet d'accorder une priorité absolue à cette catégorie de créanciers. Ainsi, chaque salarié aura droit de recevoir, à titre prioritaire, tous les salaires qu'il lui sont dus pour services rendus jusqu'à concurrence d'un montant maximum de \$2,000 pour chaque employé. Sont compris dans le salaire, tous les montants payables au titre de vacances ou d'indemnité de cessation d'emploi. Cette priorité accordée aux salariés affecte non seulement le gage commun des créanciers mais également, en cas d'insuffisance, les biens soumis à des garanties particulières. Afin d'accélérer le remboursement des réclamations des salariés, le



de l'assemblée des créanciers et énonce la procédure à suivre au cours de ces assemblées. On y trouve, par exemple, des dispositions sur la constitution du quorum, de même que sur la procédure du vote, soit en personne soit par voie de procuration. Le but de la première assemblée des créanciers est d'examiner les affaires du failli, de confirmer la nomination du syndic ou d'en nommer un autre à sa place, de nommer des inspecteurs et de donner des directives au syndic en ce qui concerne l'administration de la faillite. Il n'est pas facile d'obtenir le quorum lors de la première assemblée des créanciers. Depuis quelques années, c'est là un problème continué dans les faillites où la valeur de l'actif est peu considérable. Cela a pour effet de retarder l'administration pendant la période critique des toutes premières semaines et de rendre lettre morte les dispositions précises destinées à conférer aux créanciers le contrôle et la surveillance de l'administration de la faillite.

#### LE PROJET DE LOI

La Partie VI du projet de loi modifie sous plusieurs aspects les dispositions de la loi actuelle. De plus, le champ d'application de cette partie est étendu et ses dispositions s'appliquent tant aux faillites qu'aux concordats en matière commerciale; enfin, plusieurs des dispositions de cette partie s'appliquent aux concordats pour consommateurs et petits commerçants.

#### *La production des réclamations*

Le projet de loi confère aux syndics un rôle accru dans l'acceptation ou le refus de la réclamation d'un créancier. C'est ainsi que le syndic peut rejeter, en totalité ou en partie, la source exigées par certaines lois et d'autres réclamations de nature semblable. Une fois ces créanciers totalement désintéressés, le gage commun est distribué, au pro rata, d'abord à la masse des créanciers chirographaires, puis, aux créanciers différés. Tout surplus est remis au débiteur.

#### *Les assemblées de créanciers*

biens soumis à sa garantie dans les trente jours de sa requête; dans ces circonstances, le syndic peut désintéresser le créancier garanti en payant la valeur des biens ainsi évalués ou exiger que ces biens soient vendus aux enchères publiques. Le créancier garanti peut, au cas où les biens soumis à sa garantie ne sont pas suffisants pour le désintéresser totalement, soumettre une preuve de réclamation comme créancier ordinaire pour le surplus. Enfin, le créancier garanti peut renoncer à sa garantie et ainsi prouver sa réclamation pour la totalité, en sa qualité de créancier ordinaire.

#### *L'ordre de collocation*

La législation actuelle prévoit quatre grandes classes de créanciers: les créanciers garantis, les créanciers privilégiés ou prioritaires, les créanciers ordinaires ou chirographaires, et les créanciers différés ou hypochirographaires. Sous certaines réserves, le créancier garanti n'est pas, en principe, affecté par l'avènement de la faillite de son débiteur et conserve son recours direct et immédiat contre les biens soumis à sa garantie. Ce créancier ne participe pas à la distribution du gage commun, sauf s'il renonce à son droit réel ou si la réalisation des biens donnés en garantie ne suffit pas à le désintéresser totalement. Le créancier privilégié, au contraire, sera le premier payé à même le gage commun des créanciers. Sont privilégiés, les créanciers auxquels le législateur fédéral a voulu, à cause de la nature de leur créance, accorder un traitement prioritaire dans l'ordre de collocation: telles sont les créances pour les frais funéraires, les coûts d'administration, le prélèvement du surintendant, les arrérages de salaires et de loyers, certaines taxes municipales, les déductions à la source exigées par certaines lois et d'autres réclamations de nature semblable. Une fois ces créanciers totalement désintéressés, le gage commun est distribué, au pro rata, d'abord à la masse des créanciers chirographaires, puis, aux créanciers différés. Tout surplus est remis au débiteur.

mesure de leurs échéances. Dans tous les cas, une poursuite en vertu des dispositions de la loi dans le domaine doit être intentée dans les cinq ans suivant la date de la faillite.

#### *Le bail d'immeuble*

Les rapports entre locataires et locataires donnent lieu à des difficultés spéciales, notamment dans le cas de la faillite d'un locataire. Voici quelques-uns des points sur lesquels le projet de loi est plus explicite que la loi actuelle: le droit du syndic de continuer le bail en cours; les droits du sous-locataire d'un locataire en faillite; le droit du locataire de conserver les loyers payés d'avance; la possibilité pour un syndic de céder le bail avec ou sans obligation de sa part; l'obligation du syndic de prévenir le propriétaire de son intention de ne pas continuer le bail; et le droit du propriétaire d'exiger du syndic qu'il choisisse de continuer le bail ou d'y renoncer.

### TITRE VI — LE CONCORDAT ET LA FAILLITE

#### *(articles 224 à 307)*

#### LA LOI ACTUELLE

La Partie V de la présente Loi sur la faillite énonce des règles fort importantes qui régissent plusieurs aspects de l'administration d'une faillite, telles les règles concernant la production des preuves de réclamations, la suspension des recours individuels, l'ordre de collocation des créanciers, la tenue des assemblées des créanciers et des inspecteurs de même que les pouvoirs de ces assemblées. Les règles énoncées dans cette Partie s'appliquent aux faillites proprement dites, de même que, dans la plupart des cas, aux propositions concordataires faites en vertu de la Partie III de la Loi.

#### *La production des réclamations*

En vertu de la loi actuelle, toutes les créances et obligations présentes ou futures auxquelles le failli est assujéti à la date de la faillite, ou

auxquelles il peut devenir assujéti avant la date de la faillite, sont prouvables en matière de faillite. Une réclamation éventuelle ou non liquidée peut également être produite si elle est préalablement évaluée par le tribunal.

Le syndic a un rôle important à jouer en vertu de la présente loi dans l'acceptation ou le refus d'une réclamation d'un créancier. Cependant, le syndic ne peut, sans entreprendre une action devant le tribunal, refuser de reconnaître une garantie ou réduire le montant des obligations monétaires lorsque celles-ci sont excessives ou découlent d'une opération abusive et exorbitante.

#### *La libération du débiteur*

Malgré l'obtention judiciaire d'une libération absolue de ses dettes, le débiteur demeure légalement tenu au paiement d'un certain nombre de dettes, telles l'amende ou la peine imposée par un tribunal, toutes dettes ou obligations pour pension alimentaire, les dettes résultant de la fraude ainsi que toutes dettes contractées pour des marchandises fournies comme nécessité de la vie. Malgré la libération du débiteur, les créanciers peuvent l'amener à payer des dettes dont il a été libéré. Par exemple, un débiteur, pour éviter l'opposition d'un créancier à sa demande de libération, peut être contraint d'accepter que celle-ci ne couvre pas la réclamation d'un créancier déterminé. Aussi, un créancier peut convaincre un débiteur d'effectuer un paiement sur une dette dont celui-ci a été libéré ou de signer une reconnaissance de dette faisant revivre ainsi la réclamation éteinte.

#### *Le créancier garant*

En principe, la suspension des recours individuels, qui est un des effets importants de la faillite, n'affecte pas les droits d'un créancier garant. Cependant, la présente loi apporte un certain nombre d'atténuations à cette règle. Par exemple, le syndic peut s'adresser au tribunal dans le but de suspendre temporairement le droit du créancier garant de réaliser les biens soumis à sa garantie. Aussi, le syndic peut exiger que le créancier garant lui soumette une évaluation des

Le projet de loi contient plusieurs mesures relatives aux administrateurs et officiers d'une corporation. En premier lieu, il est interdit à un dirigeant de continuer d'agir en tant qu'administrateur d'une corporation ou d'être élu ou nommé à ce poste. En second lieu, lorsqu'une corporation fait faillite et que son insolvabilité a été causée ou aggravée par ses dirigeants, ces derniers peuvent être tenus personnellement responsables des dettes de la corporation. Il en sera ainsi si le syndic réussit à démontrer que le dirigeant de la corporation a conduit les affaires corporatives dans son intérêt personnel ou dans l'intérêt d'une personne en liaison étroite avec lui; il en sera de même si le syndic réussit à établir que la corporation a poursuivi une exploitation déficitaire ou non économiquement viable dans l'intérêt exclusif de ses administrateurs ou s'il démontre que les dirigeants ont conduit les affaires de la corporation avec l'intention de frauder les créanciers de cette dernière ou dans tout autre but frauduleux. Enfin, le dirigeant de la corporation pourra être tenu du passif corporatif s'il a confondu les biens de la corporation avec les siens propres de telle sorte qu'il soit impossible au syndic de pouvoir distinguer entre les biens appartenant à la corporation et ceux de ses dirigeants.

En plus de ou au lieu de condamner les dirigeants de la corporation au paiement des dettes, le tribunal pourra les assujettir aux incapacités et déchéances qui frappent normalement la personne du failli. Décrétée par le tribunal, la sanction prise contre les administrateurs de la corporation aura pour effet de leur imposer le statut de failli pendant cinq ans sans pour autant assujettir l'excedant de leur revenu ou de leurs biens acquis après la faillite au paiement des dettes de la corporation. Ce n'est que dans les cas où l'ordonnance de faillite émise contre la corporation sera annulée ou que les dettes de la corporation seront entièrement payées que ce délai pourra être réduit.

Le projet de loi traite en détail des transactions qui peuvent être sujettes à annulation ou à révision, qu'elles soient intervenues entre personnes liées ou entre personnes traitant entre elles à distance. Ces nouvelles dispositions ont pour but de favoriser une répartition plus équitable des biens du débiteur. À cette fin, le projet de loi élargit le champ d'application de la présente loi et élimine la nécessité de faire la double preuve de l'intention du débiteur d'octroyer une préférence et de celle du créancier de la recevoir. Ces tests subjectifs sont remplacés par une analyse plus objective du cadre dans lequel la transaction s'est accomplie; ainsi, une transaction pourra ou non être opposable au syndic de la faillite suivant qu'il en sera de même si le syndic réussit à établir que la corporation a poursuivi une exploitation déficitaire ou non économiquement viable dans l'intérêt exclusif de ses administrateurs ou s'il démontre que les dirigeants ont conduit les affaires de la corporation avec l'intention de frauder les créanciers de cette dernière ou dans tout autre but frauduleux. Enfin, le dirigeant de la corporation pourra être tenu du passif corporatif s'il a confondu les biens de la corporation avec les siens propres de telle sorte qu'il soit impossible au syndic de pouvoir distinguer entre les biens appartenant à la corporation et ceux de ses dirigeants.

Le projet de loi précise également les conditions suivant lesquelles une sûreté peut être valablement consentie par un débiteur à son créancier. Ainsi, pour être valable, la sûreté doit être octroyée au créancier dans les trente jours suivant la naissance de la dette, dans les cas où le débiteur est déjà propriétaire des biens qu'il veut assujettir à la sûreté, et dans les autres cas, dans les dix jours de l'acquisition par le débiteur des biens ainsi assujettis à la sûreté. Dans le cas où le tribunal viendrait à la conclusion que ces sûretés n'ont pas été accordées dans le cadre prévu par la législation, les bénéficiaires de l'annulation appartiendront au syndic de la faillite au lieu d'être conférés à un créancier de rang inférieur. Le projet de loi contient, de plus, plusieurs autres dispositions traitant de problèmes particuliers tels que le paiement anticipé de primes d'assurance, la cession de comptes à recevoir ou la substitution par le débiteur de biens nouveaux en remplacement de biens remis par le créancier.

Tout créancier pourra repousser une demande d'annulation de la part du syndic s'il établit qu'à aucun moment, après la date de la transaction, le débiteur était solvable et capable de payer ses dettes et qu'il les payait généralement au fur et à



tient à l'État de s'octroyer une sûreté sur les biens du débiteur sans se soumettre aux règles d'enregistrement prévues pour les autres créanciers. Rien, cependant, n'empêcherait l'État, fédéral ou provincial, de se prévaloir d'une sûreté obtenue en conformité des règles générales applicables en la matière.

### *Les exemptions*

Comme en vertu de la loi actuelle, ne sont pas compris dans l'actif du failli les biens qui sont exempts d'exécution ou de saisie en vertu des lois de la province dans laquelle ils sont situés et où réside le failli, ainsi que les biens détenus par lui en fiduciaire. De même, ce n'est qu'à la suite d'une requête du syndic que les biens acquis par le failli après la date de sa faillite pourront être dévolus au syndic; ce sera le cas notamment de tout salaire supérieur à \$500 par mois et de tout autre bien acquis par le failli, par donation ou autrement, et excédant ses besoins raisonnables de même que ceux de sa famille. Il y a lieu de noter que cette possibilité de recueillir les biens acquis après la date de la faillite ne subsiste que dans la mesure où le débiteur demeure affecté du statut de failli. Le projet de loi laisse aux provinces le soin de déterminer la nature des biens qui sont insaisissables au cas de faillite. Dans un pays aussi vaste que le Canada, les disparités régionales peuvent imposer des critères différents dans le choix des biens insaisissables. Dès lors, le failli aura le choix de conserver tous ceux de ses biens de la province où il réside. Cependant, ce failli n'aura droit à une libération de ses dettes que si les biens insaisissables ainsi conservés n'ont pas une valeur supérieure à \$3,000. Dans un tel système, la nature des biens insaisissables contribuera de varier d'une province à l'autre, mais la valeur des biens qu'un failli pourra conserver, sans perdre son droit à la remise de ses dettes, sera la même dans l'ensemble du pays. Le projet tout en conservant l'ensemble de son patrimoine, obtient une remise partielle de ses dettes en procédant par la voie d'un concordat, tel que cela a été expliqué antérieurement.

### *La libération du failli*

Sous certaines réserves, le projet de loi établit que la remise des dettes d'un débiteur est inconditionnelle et qu'elle prend effet à la date de la faillite. Toutefois, certaines atténuations sont apportées à ce principe de base. C'est ainsi que la remise de dette ne s'appliquera pas dans les cas où la créance a pour fondement une amende imposée par un tribunal ou le dividende qu'un créancier, s'il avait été avisé de la faillite, aurait eu le droit de recevoir. De même, la remise de dette ne s'appliquera pas dans le cas de la faillite d'une corporation. Dans le cas d'un individu, la remise de dette ne s'applique pas, si le débiteur décide de conserver des biens déclarés insaisissables par le droit provincial pour un montant supérieur à \$3,000. Enfin, malgré la remise de dette, le débiteur pourra être appelé à contribuer au paiement de ses dettes tant et aussi longtemps qu'il aura le statut de failli. En principe, le statut de failli cessera 90 jours après la date de la faillite à moins que, durant cette période, l'administrateur de la faillite ne dépose contre le débiteur un caveat. L'administrateur de faillite pourra, en tout temps après 90 jours, retirer ce caveat s'il découvre des faits nouveaux ou, il pourra y être contraint, si le débiteur refuse à démontrer au tribunal que sa faillite résulte de circonstances indépendantes de sa volonté, qu'il n'a pas, par sa faute, aggravé son insolvabilité et que son retour aux affaires n'est pas contraire à l'intérêt public. Si le caveat n'est ni retiré ni écarté par le tribunal, le débiteur conservera son statut de failli pour une période de cinq ans, ce qui aura pour effets, entre autres, de l'empêcher d'obtenir du crédit pour une entreprise commerciale et de maintenir son obligation de contribuer au paiement de ses dettes à même les biens acquis après sa faillite.

Afin de promouvoir l'intégrité du système de crédit, le projet de loi prévoit que le tribunal pourra faire revivre les dettes d'un débiteur si ce dernier a recours au processus de la faillite plus d'une fois au cours d'une période de cinq ans et que le tribunal conclut qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un emploi abusif des mécanismes de la faillite au détriment des créanciers.

volontaire sans égard au montant total de ses dettes. En ce qui concerne la faillite forcée, le projet de loi, tout comme la loi actuelle, exige des créanciers requérants qu'ils détiennent ensemble contre le débiteur des réclamations s'élevant à au moins \$1,000. De plus, le projet de loi impose au liquidateur de se soumettre aux dispositions de la Loi sur la faillite dès l'instant où il déterminera que la corporation, en voie de dissolution en vertu d'une loi provinciale, est essentiellement insolvable. De même, le projet de loi prévoit des règles particulières dans les cas d'insolvabilité des banques, des compagnies d'assurance et des maisons de courtage.

Enfin, le projet de loi prévoit que tout organisme gouvernemental, fédéral ou provincial, exerçant des pouvoirs de réglementation ou de surveillance sur la situation financière d'un débiteur, puisse entreprendre des procédures de faillite chaque fois que cela s'avérera nécessaire pour la sauvegarde de l'intérêt public.

### *La suspension des recours individuels*

En vertu du projet de loi, la faillite d'un débiteur entraîne la suspension des poursuites individuelles de tous ses créanciers, que leur créance soit ou non garantie par une sûreté. Dans le cas du créancier ordinaire, seul le tribunal pourra l'autoriser à exercer un recours individuel contre le failli. La situation juridique du créancier garanti est sensiblement modifiée sous au moins deux rapports afin de permettre au syndic de procéder à une meilleure évaluation de l'ensemble de la situation financière du débiteur. En premier lieu, le créancier garanti n'est plus autorisé à se prévaloir de sa garantie, qu'elle soit mobilière ou immobilière, avant d'avoir fait la preuve de ses titres de créances auprès du syndic. En second lieu, le droit du créancier garanti de réaliser lui-même les biens sujets à sa garantie est, sauf s'il s'agit de biens d'une nature périssable, suspendu pour trente jours afin de donner au syndic la possibilité d'attaquer ou de racheter cette garantie ou de payer tous les arrérages de la dette.

Il y a lieu de noter également que le projet de loi fait échec aux privilèges statutaires qui permet-

actes faits en son nom ou pour son compte; il en résulte que les responsables d'une faillite de la corporation, dirigeants ou administrateurs, jouissent d'une sorte d'immunité étant donné qu'ils ne sont pas assujettis aux incapacités et aux déchéances qui frappent la corporation faillite. Les abus auxquels cette règle peut donner lieu posent de sérieux problèmes dans le domaine de la faillite.

### *La révision ou l'annulation de certaines transactions*

La Loi sur la faillite de même que la Loi sur les liquidations contiennent des dispositions permettant au tribunal d'annuler ou de réviser certaines transactions conclues par le débiteur en fraude des droits de ses créanciers pendant une période suspecte précédant immédiatement sa faillite. Toutefois, particulièrement en ce qui concerne les traitements préférentiels, la législation requiert la preuve de l'intention d'accorder une préférence à un créancier au détriment des autres. Certaines décisions jurisprudentielles vont même jusqu'à exiger à la fois la preuve de l'intention du débiteur de consentir une préférence et celle du créancier de la recevoir. La Loi sur les liquidations, au contraire, établit des critères plus objectifs et se rapproche en cela de certaines législations provinciales plus équitables.

### LE PROJET DE LOI

Le projet de loi propose l'adoption d'une législation entièrement nouvelle en matière de faillite et d'insolvabilité et regroupe l'ensemble des dispositions que l'on retrouve maintenant dans une multiplicité de systèmes et de lois fédérales. Cette tentative de coordination de la législation existante évitera des répétitions inutiles et des empilements qui entraînent l'incertitude et l'inefficacité. De plus, les changements proposés par le projet de loi sont nombreux et d'une grande portée et entraînent l'établissement d'un système cohérent, complet et adapté aux besoins de notre époque.

### *Les conditions donnant ouverture à la faillite*

En vertu du projet de loi, tout débiteur, individu ou corporation, pourra faire une faillite

contraire, la Loi sur les liquidations suspend tous les recours individuels des créanciers, qu'ils soient garantis ou non, afin de permettre au liquidateur d'obtenir une vue d'ensemble de la situation financière du débiteur.

#### *Les exemptions*

La loi actuelle permet au débiteur de soustraire du gage de ses créanciers une partie assez considérable de ses biens. Ces exemptions sont établies par le droit provincial et elles varient d'une province à l'autre de telle sorte que le droit canadien n'est pas uniforme quant à la détermination des biens susceptibles d'être saisis par les créanciers en cas de faillite. De plus, il peut sembler injuste à des créanciers de voir un failli libéré de ses dettes sans qu'il soit tenu compte de la valeur des biens que celui-ci puisse retenir.

#### *La libération du failli*

Bien qu'un mécanisme automatique prévoit la convocation d'une audition pour permettre au tribunal de statuer sur la libération du failli, le tribunal jouit d'une grande discrétion pour accorder cette libération. Il peut la refuser, la suspendre pour une période qu'il juge convenable ou exiger du failli, comme condition de sa libération, qu'il paie des montants d'argent ou se conforme aux autres conditions que le tribunal peut ordonner. L'exercice de cette discrétion par le tribunal varie d'une façon considérable d'un point à l'autre du pays et bien qu'il soit impossible de savoir combien il existe au Canada de faillis non libérés ou libérés sous condition, leur nombre semble être assez considérable. Cette situation peut être néfaste tant pour les personnes concernées que pour les commerçants qui, sans le savoir, sont exposés à faire des affaires avec celles-ci.

Dans le cas des corporations, aucun mécanisme automatique de demande de libération n'a été prévu. Ainsi, aucune corporation ne peut obtenir la libération de ses dettes à moins d'en faire une demande formelle et de prouver qu'elle a payé la totalité de ses dettes. Règle générale, la corporation à responsabilité limitée est seule liée par les

La loi sur la faillite est déposée à son égard. Notons au passage l'existence d'autres législations relatives à la faillite et à l'insolvabilité: la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, la Loi sur les caisses d'épargne du Québec, la Loi sur la Cour de l'échiquier, la Loi sur les chemins de fer, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères. Ces lois spéciales ont été passées au cours des ans pour résoudre certains problèmes particuliers et peu d'efforts ont été faits pour coordonner la législation existante avec la nouvelle ou pour les fonder en une seule loi. Il en résulte une multiplicité de lois et de régimes qui conduit souvent à l'injustice et à l'inefficacité.

#### *Les conditions donnant ouverture à la faillite*

En vertu de la législation actuelle, un débiteur ne peut faire une faillite volontaire à moins d'être endetté pour au moins \$1,000. Aussi, seul un créancier peut déposer devant le tribunal une requête de faillite contre un débiteur. La philosophie sous-jacente à cette règle est que la faillite est essentiellement une question d'intérêt privé entre les créanciers et leur débiteur. Très souvent, néanmoins, les créanciers ne constatent que tardivement l'insolvabilité de leur débiteur. Pour ce dernier, il en résulte un répit au cours duquel ses agissements n'ont généralement pour effet que de grossir les dimensions de sa débâcle financière.

#### *La suspension des recours individuels*

L'institution de la faillite entraîne la suspension des recours individuels et permet aux créanciers d'agir collectivement contre le débiteur en vue de partager équitablement ses biens. Cette suspension du recours individuel, cependant, n'affecte généralement pas la situation juridique du créancier garanti. En principe, le créancier garanti peut exercer, à l'égard des biens assujettis à sa garantie, les mêmes droits qu'il pourrait exercer s'il n'y avait pas de faillite. Par



les activités commerciales du débiteur et porter une attention particulière aux traitements préférentiels que ce dernier aurait pu accorder au cours des mois qui ont précédé la date de sa proposition concordataire. Le syndic devra faire un rapport précis de ses démarches et du résultat de son enquête à l'assemblée des créanciers et émettre son opinion quant à la légalité des transactions effectuées par le débiteur antérieurement à la date du dépôt de la proposition concordataire tout comme il est requis de le faire dans le cas d'une faillite proprement dite.

#### *Le projet de concordat formulé par le tribunal*

Une autre innovation du projet de loi est de permettre au tribunal de soumettre une proposition de concordat aux créanciers dans les cas où l'entreprise en question a un passif excédant \$1,000,000 et que la survie de cette entreprise apparaît nécessaire dans l'intérêt public, eu égard aux intérêts légitimes des créanciers. La Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers prévoyait déjà cette intervention du tribunal et il s'agit ici de l'adaptation d'un des concepts de cette loi dans un cadre plus vaste.

### TITRE V — LA FAILLITE

#### *(articles 126 à 223)*

#### LA LOI ACTUELLE

Tel que déjà souligné dans ce texte, plusieurs lois fédérales traitant de la faillite et de l'insolvabilité. La principale de ces lois est sans doute la Loi sur la faillite qui s'applique à toute personne insolvable, sauf aux institutions financières et aux compagnies de chemin de fer qui demeurent régies par des lois spéciales. La Loi sur les liquidations s'applique principalement dans les cas de dissolution de corporations solvables incorporées au niveau fédéral mais s'applique aussi dans le cas de toute corporation insolvable qu'elle soit incorporée au niveau fédéral ou provincial. Il faut noter que la Loi sur les liquidations ne peut s'appliquer à une corporation à compter du moment où une requête en vertu de

faillite, fondée sur cette présomption, pourrait alors être présentée.

#### *Les personnes habilitées à soumettre un concordat*

En plus du débiteur lui-même, le projet de loi autorise d'autres personnes à proposer un concordat aux créanciers lorsque le débiteur est déjà sous le coup d'une faillite ou, dans le cas d'une corporation, lorsque celle-ci est en voie d'être dissoute. Dans ces derniers cas, le syndic de la liquidation responsable de la liquidation de la corporation sont autorisés à soumettre un plan de réorganisation au nom du débiteur. De même, le fiduciaire nommé en vertu d'un contrat de fiduciaire et tout créancier en vertu de ce contrat sont autorisés à présenter une proposition de concordat au nom du débiteur lorsque ce dernier est déjà sous le coup de la faillite ou que la corporation est en voie d'être dissoute.

#### *Le contenu obligatoire d'un projet de concordat*

Le projet de loi impose comme condition impérative que le débiteur révèle dans sa proposition de concordat tous les paiements qu'il a fait ou promis de faire au syndic de même que ceux qu'il se propose de faire à d'autres personnes au cours du concordat, y compris les paiements qui pourront être faits en dehors du cadre même du concordat. De plus, le débiteur doit clairement indiquer les termes et les conditions des versements qu'il entend faire, ainsi que la nature et l'étendue de la garantie qu'il entend offrir pour assurer le paiement de ses dettes. Aux termes du projet de loi, le cautionnement offert en garantie du concordat doit stipuler clairement la portée et l'étendue des obligations de la caution.

#### *Les devoirs du syndic*

Le projet de loi confie au syndic nommé dans la proposition de concordat une responsabilité accrue quant à la détermination des causes de l'insolvabilité du débiteur et quant au comportement commercial de ce dernier précédant la date du dépôt de sa proposition. En effet, le syndic devra à l'avenir faire une enquête approfondie sur

Un des objectifs principaux de la Partie IV du projet de loi est de regrouper dans une seule loi les différents mécanismes actuellement dispersés dans de nombreux textes législatifs. En plus de l'uniformiser la procédure, le projet de loi tente de l'assouplir afin de permettre des propositions concordataires susceptibles de s'adapter aux situations les plus variées. Il y a lieu de noter, cependant, que le projet de loi interdit aux banques et aux autres institutions financières telles que les compagnies de fiducie, les caisses populaires et les compagnies d'assurance de proposer un concordat à leurs créanciers. Cette prohibition est fondée sur le fait que si ces créanciers sont dans une situation financière telle qu'ils doivent avoir recours à un concordat avec leurs créanciers, l'intérêt public commande que ces institutions cessent toute opération financière.

#### *L'avis de présentation d'une proposition*

Trop souvent, un débiteur ne soumet une proposition concordataire à ses créanciers que lorsque la faillite est imminente. En conséquence, ni lui ni ses conseillers n'ont le temps d'élaborer l'intérêt général d'accorder au débiteur un délai raisonnable pour préparer une proposition concordataire à tête reposée, ce dernier est autorisé en vertu du projet de loi à déposer un avis faisant part de son intention de présenter une proposition de concordat. Pendant les 10 jours qui suivent la production de cet avis d'intention, toutes les procédures contre le débiteur sont suspendues. Les créanciers peuvent, toutefois, demandant la nomination d'un séquestre intérimaire. Afin de prévenir les abus, le défaut par le débiteur de présenter dans le délai une proposition de ne pas requérir un rapport complet de l'ensemble des paiements qu'il a fait ou qu'il a promis de faire, soit au syndic pour les services à venir, soit à toute autre personne, en dehors des termes de la proposition concordataire.

Si le tribunal ne la ratifie pas ou l'annule. La faillite rétroagit alors au jour du dépôt de la proposition concordataire ou au jour de l'annulation de cette proposition, afin de permettre au syndic de recouvrer toute disposition frauduleuse de biens que le débiteur aurait tenté de couvrir par son concordat.

Sous le régime de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, seule une compagnie qui a une émission de débentures en circulation peut conclure un concordat en vertu de cette loi. Tout concordat conclu doit nécessairement contenir un arrangement entre la compagnie et les détenteurs de débentures. Quant au régime de la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers, à toute fin pratique, cette loi est tombée en désuétude.

Entre le régime de la Loi sur la faillite et celui de la Loi sur les liquidations, les intéressés ont, à l'origine, le choix mais cette liberté de choix est tempérée du fait que la Loi sur les liquidations cesse de s'appliquer à toute compagnie à l'égard de laquelle une ordonnance de séquestre ou une cession a été déposée en vertu de la Loi sur la faillite. Cette dernière a donc priorité. Il y a lieu de noter de plus que si, en vertu de la Loi sur la faillite, les banques et les compagnies d'assurance ne peuvent ni faire faillite ni être mis en faillite, la Loi sur les liquidations contient des dispositions spéciales en vertu desquelles ces institutions peuvent être liquidées.

Afin de s'assurer que les débiteurs n'abusent pas des remèdes mis à leur disposition par ces différentes lois, le syndic ou le liquidateur doit faire une analyse de la situation financière du débiteur et des causes probables de ses difficultés financières et faire rapport du tout à l'assemblée des créanciers. De plus, le tribunal sera saisi du dossier complet du concordat et pourra refuser de le ratifier s'il en vient à la conclusion que ce dernier n'est pas à l'avantage de la masse des créanciers. Une des lacunes de la présente loi est de ne pas requérir du débiteur un rapport complet de l'ensemble des paiements qu'il a fait ou qu'il a promis de faire, soit au syndic pour les services à venir, soit à toute autre personne, en dehors des termes de la proposition concordataire.

un concordat avec ses créanciers. Également, on trouve des dispositions spéciales relatives aux banques insolubles dans la Loi sur les banques et la Loi sur les caisses d'épargne du Québec. La Loi de fer contenait des articles relatifs aux compagnies de fer insolvables. Outre la Loi sur les liquidations, qui régit à titre principal la liquidation des compagnies d'assurance, on trouve des articles spéciaux concernant les compagnies d'assurance insolubles dans la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et la Loi sur les compagnies étrangères.

La grande majorité des concordats est conclue en vertu de la Partie III de la Loi sur la faillite. Cette partie de la Loi sur la faillite peut être invoquée par tout débiteur insolvable ou un failli, les banques et autres intermédiaires financiers. Sauf quelques exceptions comme, par exemple, les banques et autres intermédiaires financiers. Dans les conditions du marché ou par l'avènement d'une crise économique générale hors du contrôle de l'entreprise en question. Bien qu'il y ait de nombreuses circonstances où la faillite soit la meilleure solution aux difficultés financières d'une entreprise, il existe de nombreux cas où cette solution est loin d'engendrer la meilleure utilisation des ressources économiques d'une entreprise viable. Un des buts de la législation actuelle est de permettre au débiteur de remédier le plus tôt possible à ses difficultés financières.

Plusieurs statuts fédéraux contiennent des dispositions incitant un débiteur à conclure un concordat avec ses créanciers. La Loi sur la faillite, la Loi sur les liquidations, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi sur les arrangements entre les cultivateurs et les créanciers sont les principales, mais non les seules lois fédérales relatives à la faillite et à l'insolvabilité prévoyant diverses procédures permettant à un débiteur insolvable de conclure un concordat.

Un des grands avantages d'une proposition concordataire est de fournir au débiteur insolvable la possibilité de réorganiser ses affaires et, en fin de compte, de consolider sa position financière.

Un débiteur qui propose un concordat à ses créanciers en vertu de la loi peut cependant être contraint de faire faillite si les créanciers n'approuvent pas la proposition concordataire ou

faire faillite. Un débiteur ayant manqué à ses obligations n'a pas le droit, sans l'autorisation de la Cour, de soumettre une nouvelle proposition de concordat, à moins que toutes les dettes visées par le premier concordat n'aient été payées.

Si un concordat ne constitue pas la solution appropriée pour un débiteur, il aura le droit d'opter plutôt pour la faillite volontaire. Les services de l'administrateur de faillite seront disponibles à ceux qui choisissent la faillite mais n'ont pas les ressources suffisantes pour se payer les services d'un syndic privé.

## TITRE IV — LES CONCORDATS EN MATIÈRE COMMERCIALE

(articles 90 à 125)

### LA LOI ACTUELLE

Depuis longtemps la législation en matière d'insolvabilité a mis en place des mécanismes permettant à une entreprise en difficulté financière passagère de se sortir de cette situation qui peut être causée par une modification soudaine dans les conditions du marché ou par l'avènement d'une crise économique générale hors du contrôle de l'entreprise en question. Bien qu'il y ait de nombreuses circonstances où la faillite soit la meilleure solution aux difficultés financières d'une entreprise, il existe de nombreux cas où cette solution est loin d'engendrer la meilleure utilisation des ressources économiques d'une entreprise viable. Un des buts de la législation actuelle est de permettre au débiteur de remédier le plus tôt possible à ses difficultés financières.

Plusieurs statuts fédéraux contiennent des dispositions incitant un débiteur à conclure un concordat avec ses créanciers. La Loi sur la faillite, la Loi sur les liquidations, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi sur les arrangements entre les cultivateurs et les créanciers sont les principales, mais non les seules lois fédérales relatives à la faillite et à l'insolvabilité prévoyant diverses procédures permettant à un débiteur insolvable de conclure un concordat.



expressément un créancier à instituer ou conti-

nuer une procédure.

#### *Le concordat par voie d'attemolement*

En vertu de ce type de concordat, les créances devant être remboursées en entier, les créanciers n'ont pas le droit de rejeter le concordat et il n'y a donc pas lieu de convoquer une assemblée des créanciers. Les créanciers seront simplement avisés des dispositions du concordat proposé. Ils pourront toutefois faire connaître à l'administrateur de faillite leur objection aux termes du concordat et pourront se faire entendre par celui-ci. Après avoir entendu les objections, l'administrateur pourra ratifier le concordat tel que proposé ou le modifier à son gré pour satisfaire les créanciers, en tenant compte des possibilités de remboursement du débiteur.

#### *Le concordat par voie de composition*

En vertu de ce type de concordat, un créancier ne sera que partiellement remboursé. Ainsi un concordat par voie de composition peut affecter défavorablement les droits des créanciers. Le projet de loi autorise donc ces derniers à rejeter la proposition par simple résolution majoritaire. Afin de permettre aux créanciers d'exercer ce pouvoir, l'administrateur de faillite doit convoquer une assemblée pour connaître leurs intentions. Le quorum pour la tenue de l'assemblée est seulement un créancier ayant droit de vote: si aucun d'entre eux ne se présente dans la demi-heure suivant l'heure fixée pour le début de l'assemblée, la proposition sera alors considérée comme acceptée. Si l'assemblée a lieu, la proposition sera considérée comme acceptée telle quelle à moins d'être rejetée ou amendée par le vote de la majorité des créanciers ayant droit de vote, qu'ils soient ou non présents ou représentés à l'assemblée.

#### *Les créanciers garantis*

A l'exception des créanciers dont la garantie porte sur un bien immobilier, tous les créanciers garantis sont liés par le concordat d'un petit

débiteur. Cependant, dans le cas d'un concordat par voie de composition, le créancier détenteur d'un achat original est encore dû peut-être, dans les vingt jours suivant l'envoi d'un avis par l'administrateur de faillite, de ne pas participer au concordat. S'il en décide ainsi, ses droits se limiteront à sa garantie et il ne pourra pas réclamer de solde déficitaire au débiteur. Dans le cas d'un concordat par voie d'attemolement, le droit de décider de ne pas participer n'existe que si la garantie avait été fournie moins de 60 jours avant la date du concordat proposé.

#### *La réhabilitation du débiteur*

En incitant le petit débiteur à conclure un concordat plutôt qu'à déclarer faillite, le projet de loi favorise la réhabilitation du débiteur en matière budgétaire en le forçant à mieux planifier ses affaires. De plus, le projet de loi enjoint à l'administrateur de faillite de veiller sur et de conseiller le débiteur afin qu'il se réhabilite financièrement et qu'il apprenne à s'acquitter de ses obligations financières. Le cas échéant, l'administrateur de faillite mettra le débiteur en contact avec des agences sociales locales susceptibles de l'aider. Comme autre mesure de réhabilitation, s'il est d'avis que le débiteur est désormais apte à gérer ses propres affaires, l'administrateur de faillite pourra autoriser le débiteur, lorsqu'un concordat aura été en vigueur durant au moins 6 mois, à effectuer lui-même ses paiements directs ment aux créanciers.

#### *Les conséquences du défaut*

Lorsqu'un débiteur omet de se conformer aux obligations découlant du concordat, la Cour peut l'annuler. Si le débiteur manque à ses engagements durant plus de trois mois consécutifs, le concordat sera considéré annulé et tous les droits des créanciers alors renaissent, y compris celui de reprendre possession d'un bien et celui de saisir les biens du débiteur en exécution d'un jugement. Il n'y a pas de faillite automatique, mais le débiteur en défaut peut se prévaloir du droit de

En vertu de ce programme, un fonctionnaire, détenteur d'une licence de syndicat qui lui émet le surintendant des faillites, administrant la faillite n'exigeant qu'un honoraire minimal, ne s'applique qu'aux débiteurs résidant dans les provinces où les autorités provinciales ont demandé qu'elle soit exécutée. Ainsi, bon nombre de Canadiens se voient refuser l'accès à cette forme pourtant limitée de secours.

## LE PROJET DE LOI

### *Le concordat*

En raison des imperfections de la présente Loi sur la faillite, la Partie III du projet de loi prévoit deux types de concordats auxquels peut recourir le consommateur. L'homme d'affaires dont l'entreprise est d'envergure restreinte peut aussi y recourir. Cette possibilité d'en venir à un concordat sert de solution de rechange à la faillite, concordat étant elle-même considérée comme une solution de dernier ressort. Les débiteurs qui désirent sincèrement rembourser leurs dettes en procédures relatives aux propositions concordataires prévues par la présente loi ont été conçues pour des propositions concordataires intervenant entre une entreprise commerciale et ses créanciers; elles se sont avérées d'un maniement trop complexe pour s'appliquer facilement aux consommateurs ou salariés insolvable.

Un troisième remède auquel le consommateur insolvable peut recourir est celui du paiement méthodique des dettes que l'on trouve à la Partie X de la présente loi. Ces dispositions de la loi ont été adoptées en 1966 à la suite d'une décision de la Cour Suprême du Canada déclarant inconstitutionnelle une législation semblable adoptée par l'Alberta en 1956, parce que c'était la fondamentalement une législation portant sur la faillite et l'insolvabilité, catégorie de sujet relevant exclusivement de la compétence du Parlement fédéral. La Partie X de la loi prévoit une procédure simple et peu coûteuse selon laquelle un débiteur insolvable, qui n'est pas en affaires, peut demander au greffier de la Cour l'émission d'une ordonnance de fusion de ses dettes. Le débiteur s'engage alors à payer périodiquement au tribunal des sommes déterminées qui sont distribuées à ses créanciers jusqu'au paiement complet des dettes. L'effet de ces dispositions est simplement

Cependant, l'obligation qui le force, dans une faillite, à remettre la presque totalité de ses biens au syndic l'incitera fortement à préférer le concordat à la faillite.

Dès qu'un débiteur demande à l'administrateur de faillite de rédiger une proposition, les créanciers qui se verraient affectés par cette proposition n'ont plus le droit, ni d'instituer ni de continuer une procédure contre le débiteur ou ses biens, jusqu'à ce que le débiteur retire sa demande, que les créanciers rejettent la proposition concordataire ou que le concordat soit annulé. Cependant, le tribunal peut autoriser

où un tel caveat aurait été déposé contre le failli, ce dernier pourra s'adresser au tribunal et faire valoir qu'il n'est pas dans l'intérêt public qu'il continue d'être affecté par le statut de failli.

#### *Les syndic*

Bien que le rapport du comité d'étude sur la faillite, le projet de loi contient une alternative à cette recommandation. En effet, tout comme le fait la loi actuelle, la responsabilité de l'administration des faillites du domaine commercial est confiée aux syndic du secteur privé, principalement parce que ces derniers sont plus en mesure de pallier aux situations d'urgence. Le projet de loi contient un certain nombre de dispositions visant à clarifier les pouvoirs et responsabilités des syndic, et à mieux contrôler leur administration mais, en général, le projet de loi continue le système de la présente loi dans ce domaine.

C'est ainsi qu'en dehors de l'insolvabilité du consommateur et des petits commerçants, le secteur public n'assurera pas l'administration des faillites commerciales sauf dans les cas exceptionnels où le secteur privé ne serait pas en mesure d'accepter les responsabilités d'une administration particulière.

#### *Les créanciers*

La Loi sur la faillite contient de nombreuses dispositions encourageant les créanciers, collectivement et individuellement, à participer à l'administration des biens du failli. En dépit de ces dispositions, le contrôle des créanciers de mesure souvent illusoire, en raison principalement de leur apathie et de leur indifférence. Cette apathie et cette indifférence peuvent provenir du fait que même les créanciers les plus optimistes s'attendent, au mieux, à un dividende minuscule. Plusieurs créanciers répugnent à distraire une partie de leur temps ou à consacrer de nouveaux fonds à l'administration d'une faillite, jugeant plus utile de vaquer à leurs autres affaires. Le La Loi sur la faillite contient de nombreuses dispositions encourageant les créanciers, collectivement et individuellement, à participer à l'administration des biens du failli. En dépit de ces dispositions, le contrôle des créanciers de mesure souvent illusoire, en raison principalement de leur apathie et de leur indifférence. Cette apathie et cette indifférence peuvent provenir du fait que même les créanciers les plus optimistes s'attendent, au mieux, à un dividende minuscule. Plusieurs créanciers répugnent à distraire une partie de leur temps ou à consacrer de nouveaux fonds à l'administration d'une faillite, jugeant plus utile de vaquer à leurs autres affaires. Le

### TITRE III — LES CONCORDATS POUR PETITS DÉBITEURS

(articles 63 à 89)

#### LA LOI ACTUELLE

Au cours des 20 dernières années, l'utilisation des comptes de crédit rotatif, des cartes de crédit et des prêts à la consommation, a rendu l'usage du crédit chose courante pour presque tous les Canadiens. Il en est résulté un accroissement énorme des sommes que les Canadiens doivent au titre du crédit à la consommation. Étant donné les tactiques agressives auxquelles ont recouru certaines compagnies prêteuses pour promouvoir leurs activités, il n'est pas surprenant qu'un nombre sans cesse croissant de consommateurs soient leurés par l'attrait facile du crédit et finissent par être écrasés sous un fardeau de dettes qu'ils ne peuvent plus payer, surtout si quelque catastrophe imprévue les frappe.

En vertu de la présente Loi sur la faillite, un consommateur ou un salarié insolvable peut recourir à la faillite pour se libérer de ses dettes. Cependant, jusqu'à la mi-1972, c'était la souvent pour lui un remède illusoire: dans bien des cas, il n'avait pas suffisamment d'argent (environ \$500) pour réentier les services d'un syndic privé pour administrer sa faillite, tel que l'exige la loi. En 1972, par décision du Cabinet, le "Programme du Petit Débitteur" fut institué dans le but de venir en aide aux débiteurs salariés à faibles revenus et d'offrir des biens de valeur (i.e. revenu annuel inférieur à \$5,000 et biens d'une valeur inférieure à \$2,000) qui ne peuvent obtenir les services d'un



particuliers. Ainsi, l'émission des licences de syndic de même que leur renouvellement et les mesures disciplinaires prises relativement à ces licences seront sous la seule responsabilité du surintendant des faillites, sous réserve d'une révision judiciaire possible en vertu de la Loi sur la Cour fédérale du Canada. De même, le surintendant des faillites pourra déclencher une enquête dès le dépôt d'une requête en faillite et ses pouvoirs d'enquête s'étendront à l'avenir au concordat. De plus, le surintendant aura la responsabilité d'entendre les appels des avocats ou des comptables sur les décisions prises par les administrateurs locaux relativement à la taxation des comptes présentés par ces professionnels.

L'administrateur de faillite aura, de plus, un rôle fort important à jouer dans la réhabilitation financière des consommateurs et petits commerçants. En effet, c'est lui qui sera chargé de l'administration des concordats en vertu desquels ces débiteurs pourront composer avec leurs créanciers ou obtenir une prolongation du délai de paiement de leurs dettes. De même, l'administrateur aura comme fonction l'administration des faillites des consommateurs et des faillites commerciales dans les cas où le secteur privé ne serait pas intéressé à assumer l'administration de ces faillites pour des raisons particulières.

#### *Les tribunaux*

Comme cela a été mentionné plus haut, un des principaux objectifs du projet de loi est de relever les tribunaux des fonctions administratives qu'ils doivent assumer en vertu de la présente loi. C'est ainsi qu'à l'avenir, la taxation des comptes se fera par des administrateurs de faillite au niveau local sous le contrôle général du surintendant des faillites afin d'assurer une application uniforme de cette politique à travers le Canada. Cependant, il faut souligner que les frais légaux découlant de procédures judiciaires seraient encore taxés par les tribunaux. Le syndic ou le séquestre interviendrait pour porter en appel devant le tribunal la décision de l'administrateur de faillite; dans les cas d'un avocat ou d'un comptable agissant dans le cadre de l'administration d'une faillite, ces derniers pourront demander au surintendant des faillites de réviser la décision des administrateurs locaux et auront de plus un droit d'appel auprès du tribunal s'ils ne sont pas satisfaits de la décision du surintendant.

Egalement, ce n'est que par voie d'exception que les demandes de libération de faillite seront portées à l'attention du tribunal. En effet, le projet de loi prévoit qu'à moins que l'administrateur ne dépose un caveat à l'encontre du failli dans les 90 jours de la date de la faillite, ce dernier sera libéré de son statut de failli sans la nécessité d'aucune autre démarche. Dans les cas

#### *L'administrateur de faillite (présentement le séquestre officiel)*

C'est à l'administrateur de faillite que sera dorénavant confiée l'administration locale et quotidienne du système de faillite. Ce titre décrit mieux les fonctions que ce fonctionnaire aura à remplir et remplace adéquatement le terme "séquestre officiel" employé dans la présente législation et qui laisse entendre, à tort, que ce séquestre a la saisine des biens d'une faillite alors que seul le syndic est saisi de l'actif d'une faillite.

En vertu du projet de loi, l'administrateur de faillite remplira des fonctions qui sont actuellement remplies par le séquestre officiel. Ainsi, c'est lui qui acceptera les documents relatifs au dépôt d'une requête volontaire de faillite, qui procédera à l'interrogatoire des débiteurs et qui présidera la première assemblée des créanciers.

En plus de ces fonctions, le projet de loi confie à l'administrateur de faillite une responsabilité très importante dans le contexte du nouveau système de faillite; c'est ainsi que dans les 90 jours suivant la date de la faillite, cet administrateur devra déterminer si le failli doit conserver ce statut pour une période prolongée dû au fait que cette personne s'est rendue coupable d'abus qui ont provoqué sa faillite ou sensiblement aggravé son insolvabilité. Dans de tels cas, l'administrateur devra déposer un document (caveat) auprès du surintendant énonçant les

motifs pour lesquels ce failli ne devrait pas être libéré de son statut de failli.

ment dans le projet de loi. L'objectif principal de cette Partie est de décharger le plus possible les tribunaux des tâches administratives et de confier à l'administration gouvernementale un contrôle accru sur l'administration des faillites. C'est ainsi, par exemple, que les tribunaux n'auraient plus, sauf en cas d'appel, à connaître de la taxation des comptes, de la libération des syndics ou des faillits et des concordats conclus par les petits débiteurs. Ils seraient toutefois appelés à jouer un rôle important dans l'émission des certificats mettant fin au statut de failli dans les cas où un caveat aurait été déposé contre le failli. En général, les tribunaux auraient un rôle fort important à jouer dans toutes les matières contentieuses, mais les tâches administratives incomberaient à l'administration gouvernementale. En somme, le projet de loi devrait alléger considérablement le fardeau des tribunaux dans l'administration des faillites.

Le projet de loi prévoit une déconcentration accrue des devoirs et responsabilités du surintendant des faillites.

En plus d'établir la structure administrative, la Partie II du projet de loi décrit avec plus de précision les cas de conflits d'intérêts en matière de faillite et prévoit l'établissement d'un Fonds d'indemnisation protégeant les créanciers contre une mauvaise administration du syndic.

Cette Partie II du projet de loi réglemente d'une façon plus détaillée les questions de conflits d'intérêts et fournit à ceux qui participent à l'administration de la faillite des indications sur l'étendue de leurs responsabilités dans ce domaine. En général, les syndics, les inspecteurs de faillite, les avocats et toute autre personne intéressée à l'administration des faillites devront s'abstenir d'agir chaque fois que l'exercice de leur activité pourrait entraîner des abus de pouvoir, des compromis nuisibles ou une perte de confiance du public dans le système. C'est ainsi, par exemple, qu'il y a conflit d'intérêts chaque fois que, durant les deux années précédant immédiatement la faillite, une personne a agi pour un débiteur ou lui a été liée ou associée directement ou indirectement à titre professionnel ou commercial. En vertu d'une telle règle, le comptable

Il importe également de mentionner combien il est difficile d'obtenir satisfaction des cautions, dans les cas où les syndics se rendent coupables de détournement de fonds ou de toute autre fraude. Les syndics sont tenus de fournir un cautionnement garantissant l'exécution fidèle de leurs devoirs. Ils doivent, de plus, fournir un cautionnement spécial pour chacune des faillites dont ils ont l'administration. L'expérience des dernières années a montré que, dans de nombreux cas, il est extrêmement difficile de se prévaloir de ces cautionnements et que le but recherché, qui était de fournir aux créanciers une bonne et adéquate protection contre les méfaits des syndics, n'est pas toujours atteint.

Pour pallier à ces difficultés, le système actuel d'indemnisation administré par le surintendant des faillites. Toute personne obtenant un jugement contre un syndic failli devrait pouvoir obtenir une ordonnance de paiement, à même le Compte, du montant de la condamnation ou du solde impayé de celle-ci. Le financement de ce Compte proviendra des redevances payées par les syndics, de l'intérêt accru sur les sommes d'argent déposées dans les banques et qui ne peuvent être identifiées comme appartenant à une faillite particulière et des fonds recouvrés en dédommagement de toute créance payée sur le Compte d'indemnisation.

#### *Le surintendant des faillites*

Les responsabilités du surintendant des faillites ne sont pas substantiellement modifiées par le présent projet de loi sauf dans certains domaines

que le bordereau de dividendes, dressé par le syndic à la fin de son administration. Enfin depuis 1972, le surintendant des faillites est responsable de l'administration du programme d'aide aux petits débiteurs en vertu duquel le consommateur surendetté, répondant aux critères d'admission, peut faire appel aux services d'un fonctionnaire fédéral pour l'administration de sa faillite lorsque les services d'un syndic privé ne sont pas disponibles. Afin de rendre ces services plus accessibles au public en général et pour exercer une surveillance plus étroite sur le domaine des faillites sur le plan local, le surintendant des faillites exerce ses responsabilités par l'entremise de bureaux régionaux et locaux établis dans les principaux centres à travers le Canada.

#### *Le séquestre officiel*

Au Canada, chaque province constitue un district de faillite, certains districts étant fractionnés en divisions de faillite. Pour chaque division, un ou plusieurs séquestres officiels peuvent être nommés par le gouverneur en conseil et, depuis 1973, tous les séquestres officiels sont des fonctionnaires fédéraux à plein temps.

Les principaux devoirs du séquestre officiel sont les suivants: il reçoit et conserve les actes de cession de biens et nomme les syndics; il interroge les débiteurs sur leur conduite, sur les causes de leur faillite et sur les aliénations de biens qu'ils ont pu consentir; il fixe le montant du cautionnement des syndics, tant dans les faillites volontaires que forcées; enfin il préside la première assemblée des créanciers.

#### *Les tribunaux*

En plus de remplir un rôle fort important dans toutes les matières contentieuses, les tribunaux se sont vus octroyer d'autres tâches en matière de faillite et d'insolvabilité dont la nature est plus administrative que judiciaire. C'est ainsi que les tribunaux ont la responsabilité de la taxation des comptes des syndics et des avocats ainsi que de la libération des syndics et des débiteurs. Générale-

ment, le registraire, qui est un officier du tribunal, structure administrative qui se reflète constam-

#### *Le syndic*

Seules peuvent exercer la charge de syndic les personnes auxquelles le surintendant des faillites, avec l'approbation du ministre de la Consommation et des Corporations, a décerné une licence à cet effet. Le syndic est un fonctionnaire du tribunal et doit en suivre les instructions. Son rôle consiste principalement à recueillir et à liquider les biens du débiteur, puis à distribuer aux créanciers le produit de cette réalisation. Ce rôle, il le remplit sous la direction et la surveillance des créanciers, ceux-ci agissant généralement par l'intermédiaire du bureau des inspecteurs.

#### *Le rôle des créanciers*

En vertu d'un des principes fondamentaux de la Loi sur la faillite, les créanciers doivent contrôler l'administration des biens du failli. Ces derniers désignent eux-mêmes, parmi les syndics autorisés, celui qui agit dans la faillite qui les concerne et ils peuvent en tout temps le remplacer par un autre. Ils donnent au syndic des directives que ce dernier est tenu de suivre dans le cours de son administration, dans la mesure, bien entendu, où elles ne sont pas contraires à la loi. Normalement, les créanciers rempliront leur rôle par l'entremise d'un bureau d'inspecteurs qu'ils établiront au cours de leur première assemblée. Dès lors, toutes les décisions importantes du syndic relatives à la liquidation des biens du débiteur devront être autorisées par les inspecteurs. Il arrive fréquemment que, dans les cas moins importants, les créanciers n'établissent pas de bureau d'inspecteurs, ce qui prive le syndic du concours précieux que les créanciers, par l'entremise du bureau des inspecteurs, pourraient apporter au syndic dans l'accomplissement de sa tâche.

#### *LE PROJET DE LOI*

##### *Généralités*

La Partie II du projet de loi établit une



d'insolvabilité permet aux créanciers d'agir collectivement contre le débiteur en vue de se partager équitablement ses biens. En revanche, elle libère le débiteur de ses dettes et lui donne ainsi l'occasion de prendre financièrement un nouveau départ. Dans la réalisation de ce double objectif, il est essentiel de maintenir l'équilibre entre les besoins et croyances de notre société et les exigences d'une économie basée sur le crédit.

Aucune législation sur la faillite ne peut fonctionner convenablement à moins que les rouages administratifs sur lesquels elle repose ne soient conçus de façon à permettre la réalisation des objectifs sociaux et économiques de la législation et à prévenir les abus possibles du système. Les changements rapides qui, ces dernières années, ont transformé la société, ont mis à rude épreuve le système de faillite. Il importe de s'assurer que les mécanismes mis en place pour réaliser les objectifs de la législation sont adéquats et leur contrôle, efficace.

## LA LOI ACTUELLE

Les principaux éléments du rouage administratif établis en vertu de la loi actuelle incluent le surintendant des faillites, le séquestre officiel, les tribunaux, les syndicats et la masse des créanciers.

### *Le surintendant des faillites*

L'Etat exerce un contrôle sur l'administration des faillites par l'intermédiaire du surintendant. Celui-ci est le Chef de la Direction des faillites du Ministère de la Consommation et des Corporations. Entre autres responsabilités, il est tenu de lancer une enquête chaque fois qu'il y a lieu de soupçonner qu'une infraction a été commise à l'encontre de la Loi sur la faillite ou de toute autre loi du Parlement du Canada et que cette infraction autrement passerait inaperçue. Il doit aussi contrôler l'administration de chaque faillite et peut, à cette fin, intervenir dans toutes procédures comme s'il y était partie. Le surintendant des faillites reçoit les demandes des personnes qui désirent obtenir une licence les autorisant à exercer la fonction de syndic. Il doit aussi examiner l'état de recettes et de dépenses, ainsi

langage utilisé fait que plusieurs des dispositions de la loi demeurent obscures.

## LE PROJET DE LOI

La Partie I du projet de loi contient approximativement deux fois plus de définitions que le texte actuel et tente de concilier un certain nombre de concepts du droit civil et de la common law et clarifie un certain nombre d'ambiguïtés de la présente loi. De plus, le projet de loi s'efforce de simplifier et de clarifier le concept de droit de "personnes liées".

En principe, les définitions du projet de loi ne renferment pas de règles de droit substantif. Cependant, dans certaines circonstances, il a été nécessaire de déroger à cette règle. Tel est le cas, par exemple, de la description de ce que constitue un conflit d'intérêts ou de l'étendue des concepts d'insolvabilité et de cessation des paiements. Les modifications de substance, survenues dans ces deux derniers concepts de droit, tiennent compte de la réalité économique et abandonnent l'exigence légale actuelle de prouver la commission d'un "acte de faillite" en plus de prouver l'insolvabilité.

Une innovation importante du projet de loi réside dans la description du concept de "sûreté". Bien qu'incluant les concepts traditionnels de la sûreté réelle, la description d'une sûreté aux termes de la Loi sur la faillite tient davantage compte de la réalité économique plutôt que de l'institution juridique utilisée pour créer des liens de droit entre les co-contractants. Ainsi, par exemple, le tribunal pourrait venir à la conclusion que la vente conditionnelle équivaut à une "sûreté" et soumettre ce contrat au régime prévu pour toutes les sûretés réelles. Cette innovation trouve son inspiration dans le Personal Property Security Act de l'Ontario et dans l'article 9 du Uniform Commercial Code des Etats-Unis.

## TITRE II — L'ADMINISTRATION

### *(articles 11 à 62)*

### *Généralités*

La législation fédérale en matière de faillite et

# DOCUMENT EXPLICATIF DU PROJET DE LOI CONCERNANT LA FAILLITE ET L'INSOLVABILITÉ

## INTRODUCTION

La Loi actuelle sur la faillite, promulguée en 1949, fut modifiée en 1966 afin de donner au Surintendant des faillites de plus larges pouvoirs d'enquête et afin d'octroyer aux créanciers une meilleure protection contre les actes faits en fraude de leurs droits par leurs débiteurs. De plus, c'est en 1966 que fut promulguée la Partie X de la Loi sur la faillite. Cette Partie X prévoit un système de paiement méthodique des dettes sous la surveillance des tribunaux. C'est également en 1966 que le gouvernement nomma un Comité d'étude chargé d'étudier la législation canadienne en matière de faillite et d'insolvabilité et de faire rapport à ce sujet.

Le Rapport du Comité d'étude fut remis au ministre de la Consommation et des Corporations en décembre 1970 et rendu public à ce moment. La publication du Rapport a permis aux personnes intéressées d'examiner les changements nombreux proposés à la législation existante. La recommandation majeure du Comité d'étude était d'adopter une loi entièrement nouvelle et c'est sur la base de cet objectif principal que le projet de loi a été préparé.

Alors que les travaux de rédaction du projet de loi progressaient, la Direction des faillites a mis en vigueur un certain nombre de modifications de politiques administratives, recommandées par le Comité d'étude, qui pouvaient être effectuées dans le cadre de la loi existante. C'est ainsi, par exemple, que la Direction des faillites a ouvert des bureaux régionaux dans les principales villes du Canada et a pris en charge les responsabilités de séquestres officiels qui étaient jusqu'alors assumées par des fonctionnaires provinciaux. De même, en 1972, la Direction des faillites a mis en oeuvre un nouveau programme en vertu duquel

les consommateurs surendettés peuvent avoir recours aux services d'un fonctionnaire fédéral pour l'administration de leur faillite lorsqu'ils ne peuvent retenir les services d'un syndic privé et qu'ils rencontrent les critères d'admission prévus dans le cadre de ce programme.

La mise en place de ces réformes administratives a permis de contrôler plus efficacement l'administration des faillites dans le domaine commercial et d'offrir aux consommateurs canadiens surendettés une alternative à la solution de leur problème financier. Malgré tout, la loi actuelle demeure inutilement compliquée et coûteuse à administrer et n'offre pas l'ensemble des mesures requises pour solutionner les problèmes d'insolvabilité, tant sur le plan commercial que sur le plan du consommateur canadien.

Le présent projet de loi en matière de faillite et d'insolvabilité tient compte des profonds bouleversements sociaux et économiques survenus au Canada depuis l'avènement de la "société d'abondance" et propose des solutions mieux adaptées aux besoins de la société et de l'économie canadienne. Dans les sommaires qui suivent, ces politiques nouvelles sont décrites et comparées aux dispositions de la législation actuelle.

## TITRE I — L'INTERPRÉTATION

(articles 1 à 10)

### LA LOI ACTUELLE

La Loi sur la faillite actuelle définit un grand nombre de concepts de droit et fait nécessairement usage d'un vocabulaire spécialisé. Bien que contenant quelque 25 définitions et un certain nombre de règles relatives aux concepts de "personnes liées", le manque de précision du





21	LE PROJET DE LOI		
21	La production des		
21	réclamations		
22	La libération du débiteur		
22	Le créancier garanti		
22	La Protection du salarié		
22	L'ordre de collocation		
22	Les assemblées de		
22	créanciers		
23	LES COURTIERS EN VALEURS	308 à 318	VII
23	MOBILIERES		
23	LA LOI ACTUELLE		
23	LE PROJET DE LOI		
25	LES COMPAGNIES D'ASSURANCE	319 à 341	VIII
25	LA LOI ACTUELLE		
26	LE PROJET DE LOI		
27	LES LIQUIDATIONS PAR VOIE DE	342 à 346	IX
27	SÉQUESTRE		
27	LA LOI ACTUELLE		
28	LE PROJET DE LOI		
29	LES INFRACTIONS	347 à 372	X
29	LA LOI ACTUELLE		
29	LE PROJET DE LOI		
30	LES TRIBUNAUX ET LES REGLES	373 à 399	XI
30	DE PREUVE		
30	LA LOI ACTUELLE		
30	LE PROJET DE LOI		
31	LES DISPOSITIONS	400 à 410	XII
31	ET TRANSITOIRES		
31	LA LOI ACTUELLE		
31	LE PROJET DE LOI		

IV	90 à 125	LES CONCORDATS EN MATIERE COMMERCIALE	13
		LA LOI ACTUELLE	13
		LE PROJET DE LOI	14
		L'avis de présentation	14
		d'une proposition	14
		Les personnes habilitées	15
		à soumettre un concordat	15
		Le contenu obligatoire	15
		d'un projet de concordat	15
		Les devoirs du syndic	15
		Le projet de concordat	15
		formulé par le tribunal	15
V	126 à 223	LA FAILLITE	15
		LA LOI ACTUELLE	15
		Les conditions donnant	16
		ouverture à la faillite	16
		La suspension des recours	16
		individuels	16
		Les exemptions	16
		La libération du failli	16
		La révision ou l'annulation	17
		de certaines transactions	17
		LE PROJET DE LOI	17
		Les conditions donnant	17
		ouverture à la faillite	17
		La suspension des recours	17
		individuels	17
		Les exemptions	18
		La libération du failli	18
		Les mesures concernant	19
		les dirigeants d'une corporation	19
		La révision ou l'annulation	19
		de certaines transactions	19
		Le bail d'immeuble	20
VI	224 à 307	LE CONCORDAT ET LA FAILLITE	20
		LA LOI ACTUELLE	20
		La production des	20
		réclamations	20
		La libération du débiteur	20
		Le créancier garanti	20
		L'ordre de collocation	21
		Les assemblées de créanciers	21

## TABLE DES MATIERES

Titre	Projet de Loi	Sujet	Page
I	1 à 10	L'INTERPRETATION	5
		LA LOI ACTUELLE	5
II	11 à 62	L'ADMINISTRATION	6
		GENERALITES	6
		LA LOI ACTUELLE	6
		Le Surintendant des	6
		faillites	6
		Le Séquestre officiel	7
		Les Tribunaux	7
		Le syndic	7
		Le Rôle des Créanciers	7
		LE PROJET DE LOI	7
		Generalités	7
		Le Surintendant des	8
		faillites	8
		L'administrateur de	9
		faillite (présentement	9
		le séquestre officiel)	9
		Les tribunaux	9
		Les syndics	10
		Les créanciers	10
III	63 à 89	LES CONCORDATS POUR PETITS	10
		DEBITEURS	10
		LA LOI ACTUELLE	10
		LE PROJET DE LOI	11
		Le concordat	11
		Le concordat par voie	12
		d'arbitrage	12
		Le concordat par voie	12
		de composition	12
		Les créanciers garantis	12
		La réhabilitation	12
		du débiteur	12
		Les conséquences du	12
		défaut	12





---

**Document  
explicatif du  
projet de  
loi concernant  
la faillite et  
l'insolvabilité**

---







---

# Document explicatif du projet de loi concernant la faillite et l'insolvabilité

---

